Themístocles Brandão Cavalcanti

Introdução à Ciência Política

Fundação Getúlio Vargas

2ª edição

OUTRAS PUBLICAÇÕES DE DIREITO E CIÊNCIA POLÍTICA

A INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMINIO ECONÔMICO
Alberto Venâncio Filho

DIREITO DO TRABALHO
Délio Maranhão

O ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO
Ana Maria Brasileiro

ESTUDOS SÔBRE A CONSTITUIÇÃO DE 1967
Themistocles B. Cavalcanti

PRÁTICA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO
Armando Pereira

DO INQUÉRITO PARLAMENTAR
Nelson de Souza Sampaio

DIREITOS E VANTAGENS DOS FUNCIONÁRIOS
Armando Pereira

DIREITO E PROCESSO DISCIPLINAR
Themistocles B. Cavalcanti

COMO PARTICIPAR DE ASSEMBLÉIAS
Miguel de Ulhoa Cintra

CINCO ESTUDOS
Themistocles B. Cavalcanti, Carlos Medeiros Silva e Victor Nunes Leal

À venda nas principais livrarias ou pelo reembôlso postal.

Pedidos à

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

Serviço de Publicações
Praia de Botafogo, 188 - CP 29 - ZC-02
Rio de Janeiro — GB.

OBRAS DE DIREITO E CIÊNCIA POLÍTICA EDITADAS PELA FGV

América Latina, seus aspectos, sua História, seus problemas. Luiz Souza Gomes. 2.ª edição.

As condições da vida política no Estado da Paraíba. Jean Blondel.

Bibliografia de Direito Constitucional.

Ciência Política. Paulo Bonavides.

Cinco estudos. Themístocles B. Cavalcanti, Carlos Medeiros Silva e Victor Nunes Leal.

Como participar de assembléias. Miguel de Ulhôa Cintra.

Direito e processo disciplinar. Themístocles B. Cavalcanti. 2.ª edição.

Direitos e vantagens dos funcionários. Armando Pereira. 2.ª edição.

Do inquérito parlamentar. Nelson de Souza Sampaio.

Estudos em homenagem a J. J. Rousseau. IDPCP.

Fundo de Garantia. Flávio R. Silva e Luiz Carlos R. Silva.

Guia geral do Impôsto de Renda (Pessoas físicas). Léo Leite Costa. 2.ª edição.

Manual do Impôsto de Renda na fonte. Hélio Graça Castanheira, Wilson Barbosa Blanco, Cecilia Lopes da Rocha Bastos e Maria Izabel Nogueira da Silva. 2.ª edição.

O comportamento eleitoral no Brasil. IDPCP. Supervisão de Themístocles B. Cavalcanti e Reisky Dubnic.

O Congresso americano e o Parlamento britânico. Harvey Walker.

O distrito na organização municipal. Gustavo Lessa.

O fato político. Michel Debrun.

O processo legislativo na Europa ocidental. Georges Langrod.

O poder legislativo. João Mangabeira.

Prática do processo administrativo. Armando Pereira. 2.ª edição.

Sistemas eleitorais e partidos políticos. Barbosa Lima Sobrinho.

Estudos sôbre a Constituição de 1967. Themístocles B. Cavalcanti e outros.

Themístocles Brandão Cavalcanti

INTRODUÇÃO
À CIÊNCIA POLÍTICA

Segunda edição, revista e aumentada.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
Instituto de Documentação
SERVIÇO DE PUBLICAÇÕES
Rio de Janeiro. GB. Brasil. 1969.

Direitos reservados, para esta edição, da Fundação Getúlio Vargas — Praia de Botafogo, 188 — Rio de Janeiro — GB — ZC-02 — Brasil.

É vedada a reprodução total ou parcial desta obra.

1.ª edição — 1955
2.ª edição — 1969

© *Copyright de Themistocles B. Cavalcanti*

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS — INSTITUTO DE DOCUMENTAÇÃO — BENEDICTO SILVA, Diretor. Serviço de Publicações — Diretor: RAUL LIMA; Coordenação editorial: R. A. AMARAL VIEIRA; capa de NELSON MEDINA; composto e impresso nas oficinas do Serviço Gráfico da Fundação IBGE.

SUMÁRIO

1. A CIÊNCIA POLÍTICA, SUA NATUREZA, AS CIÊNCIAS SOCIAIS 7

Ciência Política e Ciências Sociais 12
O conceito ou definição de Ciência Política 15
O poder 16
O comportamento político 17
Diversos ângulos dos problemas da Ciência Política 20

2. CONSIDERAÇÕES SÔBRE O MÉTODO 23

Finalidades dos métodos 26
Do ensino 26
Da pesquisa 28
Pesquisa disciplinar 30
Bibliografia e documentação 30
Os casos 31
Sistematização 31
Técnicas 32
Comparação 32
O método quantitativo 36
Teoria do jôgo 36
Geografia 37

3. EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO POLÍTICO 39

Roma 47
Idade Média 48
São Tomás de Aquino 49
Renascimento, tempos modernos, época contemporânea 50

4. O ESTADO E OS SEUS PROBLEMAS DE ESTRUTURA 65

Considerações gerais 67
A estrutura política 70
A estrutura econômica 70
A estrutura social 71
A estrutura militar 72
O sistema centralizado, o sistema descentralizado, sistemas intermediários 73
O totalitarismo 76
Totalitarismo da direita 76
Totalitarismo da esquerda 77
Descentralização e formas totalitárias 77
Causas da concentração 78
Novas tendências 80

5. UM SISTEMA POLÍTICO: A DEMOCRACIA 83

As suas raízes históricas 85
As liberdades individuais 86
Primeiras relações entre o indivíduo e o govêrno 88
Sentidos da Democracia 88
Equívocos de interpretação 89
Princípios fundamentais da Democracia 90
O eleitorado 92
Algumas opiniões 93
Democracia liberal e social 94
A participação das massas no processo democrático 96
Conclusão 98

6. OS PARTIDOS POLÍTICOS 101

Divisão da matéria: 104

natureza jurídica 104
partidos totalitários e partidos especializados 107
partidos nacionais e estrangeiros 107
unipartidarismo, bipartidarismo, multipartidarismo 108

O fundamento dos partidos 112
O comportamento das classes dirigentes 113
O conteúdo ideológico dos partidos 115
A representação e os partidos 116
A despolitização 117
Os grupos de interêsses 119
Os grupos de pressão vão crescer politicamente? 120
Conclusão 122

7. GRUPOS DE PRESSÃO 123

Identificação dos grupos de pressão 128
Organização interna dos grupos 129
Ação dos grupos sôbre a opinião pública 130
A influência dos grupos de pressão nas eleições 130
A influência dos grupos de pressão sôbre o Poder Legislativo 130
A influência dos grupos de pressão sôbre o Executivo 131
A influência dos grupos de pressão sôbre os órgãos burocráticos e a administração 131
A ação dos grupos de pressão sôbre o Judiciário 132
Considerações finais 132

BIBLIOGRAFIA 133

1

A Ciência Política, sua natureza, as Ciências Sociais

Ciência Política e Ciências Sociais; o conceito ou definição de Ciência Política; o poder; o comportamento político; diversos ângulos dos problemas da Ciência Política.

Foi preciso considerar os problemas específicos da Ciência Política, com a sua área própria de estudos e de interpretação, isolando-a do contexto das ciências sociais, para qualificá-la como disciplina autônoma.

A fixação do fato político, a sua conceituação, a determinação dos principais problemas que justificam a apresentação da Ciência Política como ciência autônoma, foram objeto de consideração para atingir-se a autonomia desejada.

Essa preocupação de análise e investigação do fato político não é nova, embora sem, ainda, um estudo científico a que mais tarde, se atingiu, ela decorre da própria natureza dêsses fatos e da necessidade de analisá-los.

Seria interessante mostrar como em séculos anteriores houve a preocupação de encarar os problemas políticos de uma maneira objetiva, através da experiência, recorrendo-se, como pretendeu LEON DONNAT, ao método experimental de CLAUDE BERNARD, à observação, à formulação de hipóteses, à experiência e finalmente à elaboração de leis conseqüentes, à repetição dos fatos com as mesmas reações sociais e políticas.

Remontando-se a um passado remoto, poder-se-ia chegar até à política de ARISTÓTELES para mostrar como é antiga esta preocupação (300 anos A.C.).

Veja-se, por exemplo, o sabor científico daquela indagação de ARISTÓTELES: "Pode-se, em relação às constituições de Macedônia e de Creta, formular duas questões que se aplicam também a tôdas as outras: a primeira, a de saber quais são os méritos e os defeitos dêstes Estados, comparando-se ao tipo de constituição perfeita. A segunda, se elas não têm nada de contraditório com o princípio e a natureza de suas próprias constituições."

É preciso, de início, não confundir a Ciência Política com a política, porque só a primeira tem uma preocupação científica, enquanto a outra deve-se considerar como arte, expressão de uma atividade.

BERTRAND DE JOUVENEL punha em relêvo, em um estudo sôbre a essência da política, que o vocábulo *política* nada designa de específico, não tem limite a sua expressão, tem um valor meramente de qualificação e, como tal, se relaciona com tudo quanto diz respeito ao govêrno, mas não falava no sentido técnico-científico.

O vocábulo é, aliás, empregado da maneira mais variável. Os americanos do norte criaram, ao lado de *politics*, o vocábulo *policy*, que significa uma determinada maneira de agir. Assim, a política internacional dos Estados Unidos será *policy*, enquanto que a política internacional de um modo geral será *politics*. Pode-se dizer também que *policy* é a linha de conduta que decorre de uma determinada política, será a linha que conduz a um determinado objetivo, uma atitude diante de uma situação.

O Professor LASSWELL parte também da distinção entre *political*, *politics* e *policy* para diferençar os diversos ângulos pelos quais êsse mesmo conjunto de conhecimento, êsses mesmos fenômenos, podem ser estudados.

Por isso é que insiste na expressão Ciências Políticas, preferindo colocar no plural para definir uma área mais larga de aplicação dêsses princípios.

O Professor LASSWELL chegou mesmo a admitir a existência de Ciências Políticas, compreendendo o conjunto de conhecimentos de ciências sociais relacionados com o aspecto político dos problemas humanos, isto é, estrutura política, sistemas de organização dos governos, enfim, um conjunto de conhecimentos e regras ligados diretamente à chamada ciência do govêrno.

Mas discussão mesmo de ser singular ou plural, já está superada — a Ciência Política está hoje inscrita como ciência autônoma no quadro das ciências sociais, no singular.

A preocupação de analisar os fatos políticos e de procurar uma explicação científica para êles, o desenvolvimento das pesquisas em tôrno dêsses fatos, vem contribuindo para dar um sentido científico autônomo a essas investigações e a êsses estudos, com a análise do fato e do comportamento. Finalmente, um comêço de sistematização completa os contornos de uma nova disciplina.

Contra ela, em certos países como a França, a Itália e o Brasil, a predominância dos estudos jurídicos e uma tradição jurídica que se desenvolveu profundamente no campo teórico constituem obstáculos a uma análise dos fenômenos políticos, abstraindo o elemento normativo, ideológico e mesmo institucional.

Em sentido contrário, pelo excesso de preocupação pragmática, com exclusão de certos conceitos éticos, que é uma desumanização de uma ciência eminentemente humana, está outra escola.

É preciso também observar o seguinte: por mais que se pretenda afastar a idéia de comportamento na análise do fato político, êle será sempre necessário ao estudo dos elementos que o integram. Não há como excluí-la por exemplo na análise do processo parlamentar etc.

Outro problema, e êste da maior importância, é a transferência para o âmbito internacional de muitos dos problemas de Ciência Política, o que faz o Professor ROBSON considerar as relações internacionais como parte da Ciência Política.

Na mesma ordem de idéias devemos estudar o problema da Administração Pública, pela intimidade de muitos dos seus problemas com a Ciência Política.

Não nos parece útil, entretanto, comprometer essas disciplinas que já gozam de autonomia, nos problemas específicos da Ciência Política, porque teríamos de dilatar a área de influência do fato político, aos domínios da História, do Direito etc., deformando até um certo ponto, a pureza do conceito.

O fato mais importante da Ciência Política está precisamente na sua emancipação de outras disciplinas, notadamente do jurismo puro, o que não exclui uma certa tendência para a volta aos problemas jurídicos e institucionais, mas apenas como meio de informação, ou de construção política.

Mas o especialista da Ciência Política (politicólogo) procura geralmente se libertar do predomínio do pensamento jurídico para analisar o fato político em seu conteúdo próprio, como o químico procura isolar e libertar um nôvo elemento.

Para isso é preciso, entretanto, não possuir um *back-ground* estritamente jurídico e ser um *political scientist ab ovo*, em sua formação intelectual e científica.

Essa formação, a nosso ver, reduz também o âmbito de suas especulações e conduz por vêzes a uma deformação prejudicial às concepções que deve ter dos problemas sociais.

É que o método de investigação não exclui, antes exige, a aplicação da Psicologia, da História, da Sociologia e uma compreensão comparativa e global dos problemas.

Uma formação jurídica conduziria à predominância de conceitos éticos e normativos, uma formação matemática, à prevalência do critério quantitativo etc., o que deformaria, sem dúvida, a avaliação e a estimação dos problemas. Caberia, então, a crítica veemente de Sorokin, e a aplicação de conceitos patológicos como a quantofrenia etc., aos que abusam de métodos e processos que devem participar de um conjunto harmônico.

O Professor GEROME HALL, da Universidade de Indiana, denunciando uma corrente divergente nos Estados Unidos (*Political Science Quarterly*, vol. LXIX, fls. 25), mostra as vantagens da união da teoria legal e da teoria política.

A primeira é a própria área da teoria jurídica intimamente ligada à teoria política.

A segunda, é a contribuição do próprio sistema legal para o progresso da Ciência Política.

A terceira, é a importância dos conceitos jurídicos para a análise social e política.

A quarta, é o aproveitamento da sistematização legal e jurídica, para as ciências sociais, que ainda não se acham bastante desenvolvidas nesse terreno de sistematização.

A quinta, a realização no campo jurídico de uma íntima relação entre a teoria e a prática, não obstante o *high degree of sophistication* da Ciência Jurídica.

Justifica o autor a assemelhação da teoria política e da teoria jurídica, no estudo teórico, na aplicação dos conhecimentos adquiridos e finalmente na própria classificação.

O cientista político precisa ter um espírito objetivo, claro, capaz de apreender e analisar um fato político sem prisões ideológicas e interêsses.

O Professor IVOR JENNINGS conta a propósito dêsses conflitos um episódio que vale a pena aqui reproduzir.

Faz alguns anos quatro juristas se encontraram em Genebra, delegados pelas Nações Unidas para elaborar uma Constituição para Eritréia. Dos quatro, apenas um conhecia o país. A tarefa era a elaboração de um texto, de inspiração democrática e federativa.

A questão consistia em saber como proceder. A dificuldade era que não conheciam nem o país, nem seus hábitos, costumes e tradições.

Já antes, BENTHAM havia estudado problemas como os da China e Peru, e ROUSSEAU, redigido uma Constituição para a Polônia, país que nunca havia visitado. Porém, isto foi antes da Ciência Política.

Mas vamos aos nossos juristas de Genebra.

O francês pensava em função da Revolução Francesa, dos direitos humanos, da soberania do povo etc.

O jurista inglês pensava em têrmos da monarquia, de garantias individuais etc.

Em outros têrmos, o francês era mais jurista e o inglês mais de instituições jurídicas e políticas.

Em tôrno de princípios, foi a questão discutida sem nunca se chegar a um acôrdo, porque os princípios que informavam o pensamento dêsses juristas eram diferentes e,

assim, impossível foi a redação de um texto inspirado por cientistas de formação mental e ideológica bem diversas.

Mas, em grande parte, o insucesso foi conseqüência da ignorância dos elaboradores do projeto, do meio social, das condições de vida do povo, de suas tradições políticas etc. Isso os levou a aplicar um método dedutivo, isto é, partindo de princípios gerais, para um caso particular, sem conhecer as reações que necessàriamente se produziriam.

Os princípios que informavam a escolha do melhor sistema eleitoral, da organização dos partidos políticos, do funcionamento do regime parlamentar, obedeciam a critérios e pressupostos bem diferentes; não se consideravam suficientemente as condições peculiares a cada país.

Duvido que, entre nós, preferíssemos a escolha, movidos mais por motivos de ordem prática e critérios objetivos, do que por motivos ideológicos e doutrinários.

Parlamentarismo e presidencialismo, por exemplo, são entre nós, opções mais ideológicas do que práticas ou mesmo científicas.

Não obstante as dificuldades de uma sistematização da teoria política, é indubitável que ela sempre deve servir de base à utilização de qualquer método de pesquisa.

David Easton (*The Political System*) defende essa tese, partindo das tendências diferentes existentes nos Estados Unidos, tendências que apresentam efetivamente duas teorias que informam dois métodos bem diversos de pesquisa, a saber: a teoria tradicional e a sociológica.

As duas teorias se diferenciam, principalmente, na possibilidade ou não de prever o comportamento humano, bem como na utilização de julgamentos de valor.

Daí a diferença também de métodos.

Por isso mesmo é que se tem geralmente condenado (como o fêz King Merton em seu *Elements du méthode sociologique*) a subordinação do método à teoria geral da disciplina. Mas isto não importa em abandonar algumas diretivas gerais e certos postulados científicos que servem de base teórica para a aplicação do método.

Assim, por exemplo, a conceituação do fato social, ou do fato político, em nossa ciência, são pontos de partida teóricos, essenciais para qualquer estudo nas ciências sociais, e portanto, da Ciência Política.

Ciência Política e Ciências Sociais

O Professor Ginsberg (*Sociology*) analisando muito sucintamente a Ciência Política para dissociá-la das ciências sociais em geral, assim se exprime:

"Para muitos, a Ciência Política é a totalidade do estudo do homem como um animal social. Nesse sentido, de acôrdo com a definição de Aristóteles, a Política é apenas outro nome dado à Sociologia. Na prática, entretanto, a Ciência Política ligou-se a duas espécies de problemas principais: o primeiro, científico em sua natureza, e o outro, mais pròpriamente, chamado filosófico. Sob o ponto de vista filosófico, ela se relaciona com a Ética do poder e da autoridade, com os princípios dos deveres políticos e com os ideais ou fins para os quais os governos foram constituídos. Em seu sentido político, procura descrever e classificar as formas e funções de govêrno."

Deixando de lado a parte filosófica, é evidente que a estrutura e funções do Govêrno são elementos importantes para a estrutura social e, neste sentido, o seu estudo faz parte da Sociologia.

Entretanto, os problemas da organização política, sob o ponto de vista da divisão do trabalho, têm títulos bastantes para serem considerados uma disciplina em si mesma.

Por outro lado, é importante insistir com as suas relações com um estudo mais amplo da sociedade e isto por duas razões: primeiro, se as estruturas políticas são consideradas em si mesmas, existe uma tendência para ignorar a circunstância muito importante de que a sociedade é mais do que o Estado, que existe muita coisa na vida humana que escapa e deve escapar ao contrôle político. Em segundo lugar, as estruturas políticas, em si mesmas, não podem ser compreendidas, quando ignoradas as bases mais amplas da estrutura social em que se acham encaixadas as estruturas políticas.

Já observou MARCEL PRÉLOT (*A Ciência Política* — Difusora do Livro), em um excelente livrinho sôbre a Ciência Política, que esta ciência em sua conceituação clássica que vinha de Aristóteles e que encontrou em BODIN um seu incentivador, teve de lutar para não ser suplantada pela Economia, pela Sociologia e pelo Direito.

Com a Economia as suas relações chegaram a ser tão íntimas que a Economia Política era a Economia até o momento em que esta se emancipa.

Ela reivindica a sua autonomia *prática e intelectual*, mas o período áreo de tal separação foi na época liberal.

O marxismo, que de fato professa uma confusão entre a Política e a Economia, teòricamente dá tal ênfase à Economia e se rebela com a idéia de Estado, que pretende a eliminação da superestrutura do Estado com o progresso da evolução econômica e social.

A verdade é que o ideal da Economia é implantar o fenômeno político em sua concepção atual e permitir um largo desenvolvimento da ação econômica na solução dos problemas do Estado.

Com a Sociologia as afinidades da política são maiores e não falta quem prefira pô-las em têrmos de Sociologia Política, como que subordinando os fenômenos políticos à Sociologia.

Há, entretanto, manifesto equívoco na maneira de tratar os problemas; "Se o sociólogo aborda a política apenas sob o aspecto da vida coletiva", o politicólogo estuda os diversos aspectos da vida do Estado, os reflexos dos fenômenos políticos, o comportamento individual ou coletivo político ou dos órgãos políticos. Quem decide, como decidem, por que decidem, são questões que interessam permanentemente ao politicólogo.

Há uma seleção de assuntos e de temas que diferenciam o sociólogo do politicólogo. E, quando tratam do mesmo assunto, o fazem de maneira diferente, porque o centro de interêsse não é o mesmo.

Os marxistas também não podem conciliar o conceito de Estado, daquele poder que tem no monopólio da fôrça a sua expressão sociológica, com uma conciliação entre a Política e a Sociologia. Política para êles deverá obedecer a um sistema de constrangimento econômico e social, traduzido pela eliminação do próprio sistema.

Contrários frontalmente a êsse ponto de vista, investem os defensores da Sociologia Política, como CATLIN, em têrmos de subordinação da Ciência Política à Sociologia.

A verdade, porém, é que a omissão se encontra mais nos sociólogos que geralmente ignoram os elementos da Ciência Política e estudam a sociedade como se fôsse esta condicionada, não à "Política" talvez, mas a uma série de fenômenos de natureza institucional que conduzem ao estudo da Ciência Política.

A Ciência Política poderia ser considerada Sociologia se não existissem inúmeros fenômenos que se situam em um setor específico da Ciência Política.

Procuram, por isto, outros considerar a Ciência Política como Sociologia do Estado, o que não se justifica porque visa apenas a conciliação de problemas diferentes.

Que os pontos íntimos de contato existem, não há dúvida, mas o mesmo ocorre entre a Antropologia e a Ciência Política. Bastaria citar a excelente pesquisa de antropólogos na África para estudar a organização política das tribos africanas, para encontrar essas afinidades.

Na realidade, por serem tôdas Ciências Sociais que se preocupam com a organização social, econômica e política da sociedade humana, e que se voltam sempre para estudar e analisar o comportamento em diversos setores de atividade, é que se verificam pontos comuns de estudo e pesquisa em que o interêsse do estudo e da análise se encontram. Mas a essência e as particularidades dos diferentes aspectos da vida social, levaram a estabelecer uma diferenciação no conteúdo, que se foi aprofundando com o tempo e com a maior intensidade das investigações e estudos.

Quanto ao Direito bastaria confrontar o tratamento dado aos problemas do Estado e de suas relações com o indivíduo pelos livros de Direito Público ou Teoria do Estado com os da Ciência Política para verificar-se que nos primeiros, os problemas são observados de forma muito descritiva e crítica, enquanto nos segundos, a análise do fato político ou do comportamento é a maior preocupação.

Em Direito Constitucional analisa-se, por exemplo, o Poder Legislativo sob o ponto de vista da sua estrutura, do seu procedimento, enquanto que o politicólogo estará mais preocupado com a maneira de sua composição, do processo eleitoral, do equilíbrio dos partidos, do seu comportamento, na participação no poder de ação.

O conteúdo jurídico serão as relações jurídicas, o sistema de direitos, a obediência à forma constitucional; o politicólogo quer examinar a dinâmica do órgão, como êle funciona ou porque êle não funciona, o comportamento dos seus membros etc.

Lasswell (*The system of Political Science*, p. 198), analisando as relações do Direito com a Ciência Política, destaca a importância do politicólogo ao se associar ao jurista na qualificação do método e dos fins da "jurisprudência" porque ela está intimamente relacionada com os principais padrões da Ciência Política, ainda porque se refere ao poder de decisão cujos objetivos são de "autorização" e de "contrôle". Embora as pessoas interessadas no Direito não sejam as mesmas da Ciência Política, no entanto, cada vez mais os interessados cobrem as mesmas áreas. Êle observa que em ambas as atividades essas áreas estão em alteração, mesmo porque é possível que tenham um plano comum de métodos de execução e de tomadas de decisão.

Um comentário cronológico sôbre as controvérsias decididas pelos tribunais durante certo período pode levar a uma colaboração entre advogados e cientistas políticos.

O exame das causas da denegação de justiça e o comportamento dos tribunais em determinados casos pode ser do maior interêsse para o jurista, mas não será a sua preocupação normal, e nisso se diferencia.

No campo científico, porém não profissional, êles se devem encontrar mais freqüentemente para que o jurista possa melhor compreender a verdadeira face da controvérsia judiciária o comportamento dos ministros e dos juízes e assim, aperfeiçoar um aparelho judiciário que não pode ser visto apenas sob um prisma formal.

O Conceito ou Definição de Ciência Política

Feitas essas considerações gerais, cumpre-nos definir ou melhor conceituar a Ciência Política, para, em seguida examinar o problema da metodologia no ensino, na pesquisa e no estudo da Ciência Política.

Definir uma ciência, como definir qualquer coisa, é extremamente perigoso. É preferível procurar o seu conceito, pela área abrangida pelo seu estudo e pelo seu campo de aplicação.

Estou com o professor Meynaud (*Introduction à la Science Politique*) que, no fundo, a área abrangida pela Ciência Política é o Estado. Dentro do Estado será o mecanismo das instituições, o poder e o exercício do poder, a capacidade de tomar decisões, a análise do funcionamento do poder político e, (por que não incluir também), o comportamento político dos indivíduos, dos partidos, dos órgãos do Estado.

A inclusão da análise do comportamento não compromete nenhuma posição ortodoxa, nem exclui qualquer outro elemento.

O professor Gettel, cuja obra é muito conhecida e está muito divulgada no Brasil, chamada *Political Science*, define a Ciência Política como a ciência do Estado, referindo-se em nota à mesma definição dada por H. G. James, em um trabalho sôbre a significação e o objetivo da Ciência Política, publicado em revista especializada.

Gettel, entretanto, explica a sua definição como sendo a daquela ciência que lida com as associações humanas de sentido político, com organização dos seus governos e da atividade dêsses governos na realização de sua tarefa administrativa, bem como as relações internacionais. Lida também com aquelas relações humanas que estão debaixo da regulamentação do Estado, com as relações dos indivíduos ou dos grupos com o próprio Estado e finalmente as relações dos Estados entre si. A Ciência Política procura ajustar a autoridade política à liberdade individual, agindo no campo que lhe é peculiar do Estado, do Govêrno e da Lei.

A Ciência Política não se interessa apenas pelas instituições políticas, mas também pelas idéias políticas, inclusive com as teorias do Estado, criadas pelos filósofos políticos, e os princípios gerais da política que constituem o pensamento político da massa e do povo.

Por aí pode-se ver como esta concepção básica, mas muito ampla, dos autores, principalmente americanos, que absorvem o Direito Público dentro da Ciência Política, torna imprecisa e dúbia a própria definição da disciplina.

Max Weber, Robson, Duverger, são categóricos na afirmação de que a Ciência Política é a ciência que estuda o poder e as manifestações do poder.

Herman Finer, entretanto, se insurge contra essa tendência, considerando mais largos os limites da investigação no campo da Ciência Política, enquadrando-a no estudo do govêrno e dos problemas do govêrno.

O professor FINER (*A primer of public administration* e *The theory and practice or modern government*), um dos mais lúcidos estudiosos da Ciência Política, depois de dizer que dificilmente dois *political scientists* poderiam chegar a um acôrdo sôbre a difinição dessa ciência, afirma que o estudo do govêrno é a matéria tradicional de todo inquérito politico. Tôda a tradição do estudo da Ciência Política desde PLATÃO e de ARISTÓTELES vai procurar os seus elementos no estudo do govêrno, das diversas espécies de govêrno, da organização dos governos, e do procedimento dos governos. Não há Ciência Política sem o estudo fundamental e básico dos sistemas de govêrno.

É evidente que não só é isso, principalmente depois que os problemas internacionais vieram sugerir outros estudos e mesmo a criação de disciplinas novas, lecionadas em certos países com o caráter autônomo, disciplinas chamadas de relações internacionais.

O PODER

A idéia de *poder* domina o estudo da Ciência Política, na opinião de um grupo importante, porque segundo alguns, tôda sociedade precisa para se ajudar e viver, do contrôle que se exerce através do poder. Daí a afirmação de EASTON, de que a Ciência Política não está necessàriamente vinculada à idéia de Estado.

Saber quem governa, como governa, a quem governa, porque são objetivos da Ciência Política de acôrdo com essa corrente.

Essa tese da supremacia da idéia do poder, é contestada por muitos, entre os quais GERSON BERGERON em seu livro *Fonctionement de l'Etat-1965* que apresenta três razões que a invalidam segundo o autor:

1. O poder pela amplitude e imprecisão semântica do seu significado é uma noção inadequada que compreende o conteúdo material e formal do *político* e, portanto, para dar um conceito específico no universo social.

2. A ambigüidade do conceito é tal que é preciso atribuir-lhe um sincronismo (poder, autoridade, posse, dominação, soberania, influência, prestigio, contrôle etc.) ou qualificá-lo por epitetos, sem lhe dar a necessária tipicidade (política, econômica, financeira, popular, militar, o *quarto poder*, legislativo, executivo, judiciário, ou mesmo constituinte, anônimo, individualizado ou institucionalizado, fechado ou em cidadela etc.); pretende definir a especificidade do ou dos poderes por meio de modalidades de manifestações ou formas contingentes.

3. A noção do poder, apesar dos louváveis esforços de neutralização metodológica do conceito, permanece com um conteúdo ideológico que dá, mesmo oferece mais méritos a êle consagrados uma margem metafísico-verbal, bastante desconcertante. Não vemos, porém, como o estudo do poder elimina o do Estado.

O que não parece possível é examinar o poder em Ciência Política abstraindo o Estado, ou pelo menos a sociedade organizada politicamente. Só dentro do Estado será possível estudar o poder em tôdas as suas implicações, notadamente nos efeitos de suas decisões, e nas suas próprias decisões. O *making power* é, em sua essência, uma preocupação da Ciência Política. Como se constrói o poder, como êle se exerce, quais as suas implicações. Mas não é só. O poder será um tema central no estudo da Ciência Política,

mas não poderá dominar tôda a matéria, que envolve também outras áreas e outros fatos não ligados necessàriamente ao exercício do poder.

Finalmente, a própria conceituação do poder está sujeita, inclusive, a implicações ideológicas que tornam precárias a delimitação exata do seu conteúdo.

O Comportamento Político

O professor EASTON no seu *Political System*, dando importância ao aspecto ético da ciência, põe em relêvo os esforços de LASSWELL e CATLIN em favor do seu desenvolvimento. Todos destacam a importância da teoria do comportamento político (*Behavior*) e a avaliação dos valôres no estudo da Ciência Política.

O que transparece é a preocupação de dar mais ênfase aos aspectos morais e psicológicos da vida política pela análise do comportamento. Assim, não se cogitaria mais sòmente de fatos, mas também das atitudes dos homens e instituições.

Na verdade, a teoria do comportamento, ou melhor, a escola do comportamento é de singular importância na evolução da Ciência Política, principalmente nos Estados Unidos e na Inglaterra.

Foi em Chicago, por volta de 1920, tendo à frente MERRIAN, que sua escola, usando métodos de análise estatística e quantitativa do comportamento individual e de grupos, iniciou-se.

O nome mais credenciado hoje nessa escola é o de HAROLD LASSWELL.[1]

Observa MERRIAN que a Ciência Política se achava demasiadamente dominada pelas pesquisas bibliográficas, e apegada à tradição histórica e à teoria política. A passagem para a pesquisa de campo e o estudo das sociedades primitivas, mudam o rumo da Ciência Política, que passou a considerar comportamento as entrevistas, as informações, as medidas psicológicas, dados geográficos e sociológicos. Passou-se a trabalhar em laboratórios. Assim, na observação de R. SORAUF[2] essa escola atacou diversos pontos pela criação de novos dados, novos métodos, novos conceitos e novos objetivos também.

1. Por uma nova preocupação no estudo do comportamento individual ou de grupos, com o papel das lideranças e das elites políticas, afastando-se da análise puramente institucional.

2. Pelo uso dos novos métodos, como gráficos, escalas, cartas, modelos matemáticos, dando resultado mais empírico às suas investigações.

3. Pela utilização de novos têrmos e expressões, de acôrdo com a natureza de suas pesquisas; assim o uso de têrmos como poder, elite, função etc., entraram no seu vocabulário.

4. Criaram dessa forma novos objetivos teóricos e ampliaram o campo da pesquisa, mesmo quantitativa, às vêzes com excessivo rigor teórico e objetivos práticos predeterminados.

[1] *Politics, who gets what, when*, N.I. — 1936 — *Powe and Personality*, N.I. 1948, *The Future of Political Science*, N.I. — 1963;

[2] *Iniciação ao estudo da Ciência Política*, Zahar editôres, p. 27;

Na prática a área da Ciência Política se ampliou extraordinàriamente, não raro se confundindo com a Psicologia e a Antropologia, cujos dados são necessários para a análise dos problemas específicos da disciplina.

Sofre a crítica dos que entendem que transcende dos seus limites e muitas vêzes trabalham sôbre o óbvio quando se deveriam fixar em problemas essenciais da vida política.

Examinando a aplicação do sistema adotado pela escola do comportamento político, Butler[8] analisa os diversos processos de abordagens nos temas políticos, sob os aspectos: a) dedutivo; b) descritivo; c) quantitativo; d) sociológico e psicológico; e) prático.

Explica o autor que a decisão de um gabinete ministerial, a escolha por um eleitor do seu candidato no ato de votar, um funcionário que propõe uma alteração em determinada orientação administrativa, são, tôdas, decisões políticas e que reagem das formas mais diversas sôbre a atuação política dos homens.

Constitui, por isso mesmo, um campo aberto às mais diversas pesquisas que merecem também as várias abordagens já mencionadas.

A definição da área da Ciência Política é também muito importante.

Êste problema tem sido resolvido, principalmente pelos americanos, com a definição dessas áreas.

A American Political Science Association assim discrimina êsse terreno:

Teoria e filosofia política; Partidos políticos; Opinião pública; Grupos de pressão; Poder legislativo e legislação; Direito Constitucional e Administrativo; Administração Pública; Economia Política; Direito Internacional e Relações Internacionais; Instituições políticas comparadas.

Como se vê, a contaminação jurídica é grande.

A Conferência de Florença, em 1954, assim discriminou o âmbito da Ciência Política:

a) a função política (poder de decisão: solução de conflitos, ajustamentos);

b) organização da autoridade política (tipos de organização; poder de decisão; como são tomadas as decisões);

c) as relações entre os poderes, em qualquer sistema (natureza das elites e órgãos de decisões, além das elites; relações entre as elites políticas e as demais elites, estudo dos grupos e relações entre os grupos);

d) a organização social e econômica do sistema, no tocante à organização da autoridade, à realização dos serviços, e de seus objetivos;

e) ideologia e o valor do tipo de sociedade, na organização da autoridade política; natureza e função das elites;

f) o papel e a posição do indivíduo (motivações; satisfação das suas necessidades; bem-estar).

O professor André Mathiot, de Grenoble, propõe o seguinte quadro:

1. o meio em que o homem vive, origem étnica, homogeneidade, distribuição da população, classes dominantes, educação política, religiosa etc.

[8] Butle, D. E. — *The study of Political Behavior*, Londres.

2. as doutrinas ou ideologias das maiorias e das minorias; o Estado e suas relações com o indivíduo, com os grupos sociais; o Estado, a Economia.

3. as instituições — a) política, legislativo, executivo, legislação eleitoral, partidos políticos; b) administrativas, govêrno local, política administrativa e o regime da função pública; c) judiciárias, independência dos juízes, contrôle jurisdicional da administração, a autoridade e eficácia do sistema.

4. As linhas gerais do sistema jurídico — as pessoas, a condição do estrangeiro, as sociedades, o sistema penal, etc.

5. As grandes fôrças existentes no Estado. As fôrças econômicas e sociais. As fôrças religiosas e culturais e as liberdades públicas.

6. A política do país, política estrangeira, política militar, política econômica, a planificação, a poltica social, cultural, religiosa, financeira.

Como se vê, é um excelente quadro, suscetível de ampliação, entretanto, dentro do qual pode ser incluída a Ciência Política, as investigações e o ensino.

Por outro lado, poderíamos reduzir os problemas geralmente tratados ao seguinte esquema:

1. Teoria Política

a) teoria política, pròpriamente dita

b) história das idéias políticas

2. O Govêrno

a) a constituição

b) o govêrno nacional

c) o govêrno regional ou local

d) a administração pública

e) as funções econômicas e sociais do Govêrno

f) as instituições políticas consagradas.

3. Os partidos, os grupos e a opinião pública

a) os partidos políticos

b) os grupos e as associações

c) participação do cidadão no govêrno e na administração

d) opinião pública.

4. **Relações internacionais**

a) **política internacional**

b) **organização e administração internacional**

c) **Direito Internacional.**

É evidente que êsse esquema geral poderia ser também ampliado e desdobrado, tantos são os estudos monográficos possíveis e os já realizados.

A Associação Internacional de Ciência Política se tem interessado por temas doutrinários, como, por exemplo: — A teoria e a prática em Ciência Política — ou temas práticos como:

as relações entre a classe civil e militar.

a organização dos governos locais.

a estrutura das emprêsas públicas.

o papel da mulher na vida pública.

o cidadão em uma sociedade planificada.

a influência das ideologias nas mudanças políticas.

a influência dos sistemas eleitorais etc., etc.

O problema fundamental, entretanto, tem sentido filosófico, qual o conteúdo da Ciência Política, se a área sôbre a qual trabalha é comum ao Direito, à Sociologia, à Psicologia Social, à Política? A solução mais difícil, certamente, do que isolar o átomo, embora o problema seja filosòficamente o mesmo.

Diversos Ângulos dos Problemas da Ciência Política

A verdade, entretanto, é que poderíamos indagar: será o isolamento do átomo um problema sòmente da física? Não terá a solução dêsse problema criado mesmo uma ciência nova?

Também a Ciência Política pode analisar um determinado problema, em seu sentido global, utilizando material jurídico, sociológico, psicossocial, e dando ao fato, sempre ligado à atividade do Estado, uma interpretação científica.

Um dos problemas difíceis da Ciência Política, é precisamente o problema das áreas atingidas por êsses estudos.

Assim, um problema político, ou de Ciência Política, pode ser examinado de maneiras diferentes, como, por exemplo:

1. Considerando a área geográfica, tendo-se em vista a proximidade material dos Estados ou agrupamentos humanos que se pretende estudar.

2. Histórico. Considerando-se o momento, tendo em vista a área de uma comunidade com a mesma origem histórica e relativa aproximação da evolução histórica, dos Estados sujeitos a estudo.

3. Econômico. Considerando-se o fator econômico. Definindo-se a área em função da equivalência de condições econômicas, meio de produção, desenvolvimento e necessidades.

4. Cultural. Considerando-se o elemento cultural. Levando-se em consideração as origens históricas e culturais, identidade de línguas, de formação étnica etc.

Pode considerar também diversos aspectos como o do comportamento político, o da análise das instituições, o funcionamento dos diferentes sistemas políticos e outros que exprimam novos ângulos da análise política.

Mas tem a Ciência Política o seu sentido peculiar, porque sendo ciência envolve também o sentido pragmático dos problemas. Daí a sua distinção da política, que, na opinião de MAX WEBER, em livro já agora traduzido para o francês (*Le savant et le politique*) é, antes de tudo, problema de direção do govêrno e dos negócios do Estado, naquilo que diz com o interêsse do poder e dos grupos políticos que participem do poder.

2

Considerações sôbre o método

Finalidades dos métodos; do ensino; da pesquisa, pesquisa disciplinar; bibliografia e documentação; os casos, sistematização; técnicas; comparação; o método quantitativo; teoria do jôgo; geografia.

A questão do método é essencialmente a da utilização de meios a atingir o conhecimento de um fato. Êsses meios variam, e pressupõem técnica na sua utilização.

A importância que se deve dar a êsse ou àquele método depende da natureza do fato a ser investigado. Por isso é que, na opinião de DUVERGER, o método em Ciência Política deve ser indutivo, porque parte da observação direta do fato político para a sua análise posterior.

Tem sido, aliás, assim, desde BODIN, MAQUIAVEL, MONTESQUIEU, TOCQUEVILLE, que insistem na observação da natureza e dos fatos humanos.

HENI POINCARÉ, já dizia que método é, antes de tudo, a escolha dos fatos e acrescentava que nenhuma outra ciência utilizava tantos métodos quanto a Sociologia (*Science et méthode*, p. 12).

Ora, desde a sua fase embrionária, a preocupação com o fato dominou os que se interessaram por uma análise objetiva da política.

Nas *Lettres Persannes* e no *Esprit des Lois* êle é de grande acuidade.

ARISTÓTELES já havia aplicado método indutivo e tinha em seu favor farta documentação, que lhe permitia inclusive um estudo comparado de quase duas centenas de Constituições. Assim, elaborou a Constituição de Atenas, encontrada sòmente no século passado.

Nessa orientação, MAQUIAVEL muito se preocupa com a análise dos fatos, mas a amoralidade dos seus sistemas exclui da Ciência Política um elemento, a nosso ver, necessário.

Falar em método, no momento presente, é envolver-se em cipoal, tantos são os significados e aplicações dêsse vocábulo.

Em sentido lógico ou filosófico, teríamos que nos voltar aos dois processos de raciocínio — indutivo e o dedutivo.

Para outros, entretanto, tomou o vocábulo maior amplitude e se aplica aos numerosos processos destinados à investigação e ao conhecimento da verdade científica.

Na Ciência Política poderíamos citar G. BURDEAU que só conhece os dois métodos tradicionais e M. DUVERGER que aplica outros métodos como os comparativo, o que demonstra uma aproximação maior da tendência dos americanos.

Êstes, porém, são menos ortodoxos na terminologia, pois que empregam indiscriminadamente os vocábulos *method, process, approach* etc., para significar a utilização de instrumentos intelectuais e materiais para conhecer a verdade e atingir os objetivos que têm em vista — *Aims.*

Reconhecemos que a terminologia tradicional dá lugar a confusões, impõe a necessidade de utilizar numerosos vocábulos para fins semelhantes, é finalmente, insuficiente para atender à complexidade de um processo em que a coleta dos dados materiais é da maior importância.

Finalidades dos Métodos

A questão do método pode ser encarada, especificamente com três finalidades diferentes:

1. o ensino
2. a pesquisa
3. a sistematização científica.

Pode-se dizer, sem receio de errar, que os métodos, em cada caso, são diferentes, porque diversos são os objetivos visados.

O método é, ao mesmo tempo, uma disciplina intelectual e uma técnica de trabalho, mas visa sempre atingir um objetivo determinado.

O método não existe pelo método em si, mas em função de uma finalidade que constitui a base de uma predisposição mental para o trabalho científico.

O aperfeiçoamento e o progresso verificados foram nas técnicas usadas e o cunho pragmático freqüentemente atribuído à aplicação da metodologia.

É evidente que o uso dêsses processos não exclui as qualidades humanas, porque aquêle *esprit de finesse*, de que nos fala Pascal, dá ao trabalho científico, principalmente no campo das Ciências Sociais, um conteúdo muito peculiar.

Nada disso exclui uma disciplina mental tão bem acentuada por Descartes e que permite um equilíbrio perfeito na distribuição da matéria a ser tratada e um equilíbrio também perfeito na análise dos fatos.

Do Ensino

Os métodos de ensino em Ciência Política são muito variáveis, de acôrdo com a orientação dada pelas Universidades. O professor Robson escreveu sôbre isto um livro, por iniciativa da UNESCO e que foi traduzido em português pelo Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas em colaboração com o IBECC, intitulado *O Ensino Universitário das Ciências Sociais — Ciência Política*.

Sôbre o método de ensino podemos distinguir três principais:

1. as preleções
2. as leituras
3. os seminários.

As preleções constituem o método tradicional de ensino. Consistem em uma exposição sistemática da matéria indicada, as suas bases lógicas e doutrinárias.

Êsse sistema tem sido prejudicado pelo uso generalizado de apostilhas pelos estudantes, uso condenado por instituições científicas e congressos de ensino, porque dispensam, geralmente, o acesso às fontes bibliográficas. Freqüentemente, os alunos se contentam com os resumos das apostilhas, evidentemente insuficientes, tirando das preleções o efeito principal, qual o de ministrar uma dose importante de ensinamento doutrinário, mas estabelecendo apenas diretrizes gerais.

Por outro lado, a preleção é extremamente útil quando existe escassez de livros-textos, deficiência suprida pelo professor na preleção.

Depende muito, entretanto, do interêsse que possa o professor despertar no aluno, pelas suas qualidades didáticas, pela escolha da matéria e pela forma sugestiva de expô-la.

O tempo das preleções, a sua freqüência e as condições em que são ministradas são problemas importantes porque se refletem diretamente no interêsse dos alunos ou, porque não dizer, no seu desinterêsse.

As leituras constituem outro método muito usado, em certos países, para o ensino da Ciência Política.

A leitura ou é feita em comum, ministrando-se comentários em tôrno do texto ou pode ser indicada pelos professôres, precisando os livros e os trechos mais importantes, a que devem obrigatòriamente recorrer os alunos.

A existência de livros-textos, quando bons, pode em parte, substituir o sistema. O professor canadense Mac Pherson, acha entretanto, que existe uma demasiada confiança nos manuais.

Não vejo, como possa o estudante de Ciência Política, como de qualquer disciplina em nível superior, deixar de ler alguns livros fundamentais da matéria.

Não compreendo como um estudante de direito penal não tenha lido Ferri, Garofalo, ou o estudante de Ciência Política não tenha tido interêsse em ler a *Política de* Aristóteles, o *Príncipe* de Maquiavel ou o *Espírito das Leis* e as *Cartas* de Montesquieu, sem falar nos mestres modernos dessa ciência.

O terceiro é o seminário ou debate, onde o aluno não só utiliza o material coligido na leitura e no estudo teórico, mas também procura desenvolver as suas qualidades individuais.

Para isso, a contribuição pessoal do aluno é enorme, através de trabalhos elaborados com antecedência, constituindo contribuição útil para todo o grupo de trabalho.

É preciso, entretanto, muita cautela no uso dêsse método. Depende o seu resultado essencialmente das condições em que é realizado, para evitar a sua deformação, revertendo os seus benefícios apenas para um ou dois estudantes, que monopolizam o debate. É preciso também que a orientação assegure um interêsse constante, evitando-se a queda da atenção do estudante. Finalmente, é preciso evitar que o debate se desvie da sua finalidade, afastando-se do tema ou degenerando em controvérsias político-partidárias.

É extremamente difícil, na Ciência Política, conservar o alto nível científico da controvérsia e do debate. Êste é um problema de responsabilidade do diretor do seminário, geralmente o professor.

O desvio nas finalidades do seminário pode ser de conseqüências nefastas pela ligeireza no tratamento de problemas importantes.

Como problema lateral, mas de interêsse para o ensino, o professor Robon, no trabalho antes citado, refere-se, para condenar, à existência da freqüência obrigatória, que, no seu entender, desestimula os alunos.

Partindo, há muito, dessa opinião, mas com a condição de suprir a freqüência com o reiterado apêlo a provas de aproveitamento.

Menciona ainda o professor Robson a assistência individual do aluno, mas também manifesta opinião de ineficiência do método, a não ser em relação a poucos alunos, de

momento que é extremamente difícil manter o interêsse individual constante de muitos alunos.

A minha experiência conduz ao mesmo resultado. Poucos são os alunos ótimos, isto é, com ótimo rendimento escolar, o que não impede a recuperação de muitos considerados medíocres na vida prática, graças a qualidades pessoais.

Da Pesquisa

O método na pesquisa — depende essencialmente dos objetivos usados. Terá, entretanto, sempre por base uma boa documentação que possa servir de informação básica para situação do problema, análise e avaliação dos fatos a serem preparados.

Visa a pesquisa sempre um determinado setor, uma bem definida área de fenômenos, cuja medida é bastante variável.

G. Burdeau se insurge contra o emprêgo de métodos, achando preferível a palavra inglêsa *approach*, para definir a técnica na coleta de dados e informações para apuração de um fato.

Essa afirmação é feita, entretanto, em livro intitulado *Méthode de la Science Politique*. O mesmo comportamento tem M. Duverger que, na realidade, só trata de dois métodos — comparativo e de sistematização — em livro intitulado também *Méthodes de la Science Politique* — sòmente que "méthodes" no plural quando Burdeau apenas se referia ao método no singular.

São pontos de vista, realmente muito mais realistas, dada a complexidade muito grande da Ciência Política, que pesquisa em áreas enormes que abrangem grande número de outras ciências.

Os dados utilizados nestas pesquisas interessam geralmente à Sociologia, Geografia, Demografia, Economia, Matemática, Estatística e à Psicologia.

É evidente que nem sempre todos êsses dados são necessários quando à pesquisa interessa apenas certas particularidades da vida política.

Tomemos, entretanto, alguns exemplos:

A pesquisa preparada por Raymond Long para analisar as eleições legislativas no Departamento de Côte d'Or, na França, exigiu os seguintes dados:

1. geografia da região
2. recursos econômicos
3. evolução demográfica
4. estrutura dos partidos e sua evolução
5. evolução dos sistemas eleitorais.

Daí, foi tirada a pesquisa que analisava:

1. a evolução da conjuntura política
2. o comportamento eleitoral da população
3. a influência do meio e da qualidade da população

4. a influência pessoal dos chefes políticos
5. a influência da propaganda
6. a influência da situação econômica.

Tudo isso permitindo o traçado de diagramas e mapas representando a evolução política da região, bem como a explicação social, econômica e política dessa evolução.

O professor JACQUES BOYON procedeu igualmente a um levantamento, também profundo, do nôvo Estado de Ghana, para outros fins, com o intuito de sugerir soluções para os problemas sociais, econômicos e políticos do nôvo Estado.

Para isso, partiu de um estudo visando a definir a evolução política daquela região, através de uma análise que atingiu, naturalmente, os setores da vida social e da estrutura econômica da região.

Já em outro setor, mais limitado, um grupo de professôres procurou analisar o comportamento eleitoral da Índia em 1955. Os dados aí foram mais restritos, porque a observação só atingiu pròpriamente o comportamento eleitoral.

Da mesma forma a pesquisa feita por especialistas para analisar os sistemas políticos das populações negras da África.

Do mesmo tipo, mas com características próprias, é a pesquisa feita pelo professor S. FINER sôbre a organização e o comportamento dos grupos de pressão ou *Lobby* na Inglaterra. É mais uma análise do comportamento, baseada também no levantamento da organização dêsses grupos. São do mesmo tipo as pesquisas feitas por C. DANIELS para apurar o grau das influências carismáticas nas eleições americanas de 1952 (*American Political Science Review*, vol. 48) ou de LASSWEL e ELDERSWELD sôbre a influência da propaganda no comportamento político (*Americana Political Science*, vol. 58).

Igualmente, mas com apêlo a dados demográficos e de mobilidade das populações de certa região, os trabalhos e pesquisas sôbre as eleições brasileiras do professor ORLANDO DE CARVALHO.

É evidente que a preferência pelas pesquisas monográficas, isto é, de determinados problemas, tem, como mostra AVERY LEIVERSON (*Political Behavior*), prejudicado o processo de sistematização.

Segundo nos parece, isto decorre do fato de estar ainda a Ciência Política em uma fase puramente explorativa, na qual os processos de investigação devem obedecer a métodos de informação, comparação e análise.

Por isso a estimativa, ou avaliação ou crítica dos fatos não deve ser preocupação maior, na opinião de muitos especialistas.

Não nos parece, entretanto, que se deva nunca desprezar a avaliação e o critério de valôres na Ciência Política.

Mais difícil é, sem dúvida, conceituar um determinado fenômeno, dentro de um sentido global, genérico.

Lembramo-nos que, depois de cinco dias de debates em Pittsburgh sôbre grupos de pressão, com a colaboração dos maiores especialistas, alguém sugeriu que se conceituasse o fenômeno. O esfôrço foi em vão, porque o debate havia consistido na apresentação de casos e sua análise, método que dificilmente poderia conduzir à conceituação global do problema.

Por isso é que, repetimos — a Ciência Política está em fase de exploração, de documentação, de levantamentos de dados, fase que tem de ser superada para conseguir-se uma conceituação dos fenômenos, e mesmo uma sistematização científica necessária.

Pesquisa Disciplinar

A natureza interdisciplinar da pesquisa em Ciência Política tem sido preconizada por quantos tenham cuidado do assunto. LASSWELL (*The Policy Science*) justificou bem êsse critério.

Um dos melhores exemplos dessa interdependência se encontra na pesquisa feita por um grupo de antropólogos sôbre os sistemas políticos da África.

Na Introdução, assinada por FORTES e EVANS-PRITCHARD, escreveram êsses dois antropólogos que o livro se destinava aos seus colegas, esperando que também fôsse útil para o estudo da Ciência Política comparada.

O que ali se faz, na verdade, é descrever os tipos comuns e representativos dos sistemas políticos da África.

Uma das observações interessantes é a semelhança de cada sistema com os dos vizinhos e a assimilação de alguns princípios europeus, conquista da evolução política.

Ali são estudados os diversos tipos de sociedades, analisadas as influências de grupos sociais, do parentesco, da organização do govêrno e da autoridade na área pesquisada.

A formação histórica — a autoridade do chefe — a influência militar — a estrutura política, etc., são outros tantos temas essencialmente políticos, mas estudados à luz também da formação étnica das populações, do processo de estratificação social, dos problemas de família e parentesco, dos problemas de liderança, e muitos outros.

Tôdas essas pesquisas são fundadas essencialmente em uma documentação prévia — documentação bibliográfica, levantamentos adequados às pesquisas — demográficas, econômicas, eleitorais etc., entrevistas ou tomadas de depoimentos.

Depois de colhidos os dados é que começa a análise. O uso de um método, em seu sentido próprio e científico, torna-se então mais necessário porque se visa à comparação e análise utilizando métodos gráficos, matemáticos, etc.

Bibliografia e Documentação

Seria omissão indescupável não se fazer referência à bibliografia, geral e especializada.

A coleta de dados bibliográficos, cada vez mais facilitada pelos catálogos seletivos, pelos *abstracta* e pela publicação de ricas bibliografias, torna o trabalho possível, quando existem boas bibliotecas especializadas.

O que se tem procurado fazer no mundo, através das grandes universidades e das instituições científicas, é considerável.

Organizações internacionais e fundações cuidam do assunto com a publicação de ricas bibliografias especializadas.

A UNESCO vem orientando sàbiamente êsse trabalho, já agora auxiliada pelos seus centros regionais e o Conselho Internacional de Ciências Sociais.

Os Casos

A maioria do esfôrço da moderna Ciência Política é atraído para o estudo dos casos, isto é, um conjunto de fatos que possam ser estudados como unidade. Como se procede determinada eleição? Como se compõe ou se comporta determinada Assembléia? Qual o comportamento político de determinada instituição?

São problemas que podem ser estudados e para os quais se pode obter um resultado concreto. Mas, para isso, é preciso um bom planejamento de pesquisa, uma coleta adequada de dados, a elaboração de questionários bem estudados e que permitam atender efetivamente a sua finalidade.

É preciso finalmente que êsses resultados sejam devidamente analisados dentro de um critério científico e que atenda aos objetivos da pesquisa.

Sistematização

Método para a sistematização — é outro problema da maior importância, destacando-se a construção de uma teoria política, com bases filosóficas definidas.

O sistema de casos, em uso nos Estados Unidos, a reação contra todo processo de construção teórica, que visa finalidades pragmáticas, têm, a meu ver, prejudicado a sistematização de uma ciência que se tem desenvolvido principalmente nos Estados Unidos.

A ciência para definir os seus limites e fixar os seus conceitos fundamentais precisa obedecer a uma sistematização.

Deve fugir ao racionalismo e enquadrar-se dentro de um sistema lógico, aproximando-se mais dos métodos sociológicos; pelo menos, na sua preocupação sistemática.

Não cremos que, com isso tenha de desinteressar-se de princípios éticos e do juízo de valôres, mas terá necessàriamente de procurar as leis fundamentais do fato político, bem como das suas variações.

Os métodos de sistematização são muitas vêzes ou históricos ou vão procurar as suas bases nas doutrinas clássicas, outras vêzes, ainda, naquilo que Duverger chamou de *Cosmogonia marxista*, com as suas vantagens, mas também com os graves inconvenientes de suas contaminações ideológicas.

O que veio depois de Marx ainda não satisfez nesse terreno, para uma sistematização geral da Ciência Política.

O esfôrço metodológico, entretanto, conduz-se nesse sentido.

O professor Easton é um dos que mais insistem sôbre a necessidade de pesquisas teóricas, que poderíamos chamar sistemáticas, apelando mesmo para julgamento de valôres e considerando o fator moral de importância grande na pesquisa política.

Na teoria chamada de equilíbrio político, por exemplo, fundada no compromisso, o fator moral, ético, é fundamental.

Técnicas

A utilização dos métodos envolve o uso também de técnicas apropriadas, de processos vários, os modelos, as entrevistas, as amostragens, os gráficos, etc.

Não são, pròpriamente, métodos, mas instrumentos da pesquisa, cuja utilização deve obedecer a certos métodos (comparação, análise etc.).

A Matemática, a Geografia, a Psicologia são instrumentos também essenciais, utilizados de acôrdo com a natureza da pesquisa. Estou de acôrdo, nesse ponto, com a opinião de Burdeau a quem repugna também considerar êsses instrumentos como métodos, considerando-os, antes, como técnicos.

Método pode ser seguido na utilização dêsses meios. Existem métodos de comparação, existem métodos de análise, mas nem a Matemática, nem a Geografia são métodos, sim instrumentos para aplicar, por exemplo, nos métodos comparativos. Nem a Matemática, nem a Geografia são um fim, em si mesmos, na Ciência Política, mas instrumentos, meios de análise e comparação.

Comparação

Devemos fazer uma referência muito especial ao que o professor Duverger chamou de *métodos comparativos* (no plural).

A prática dêsses métodos é de extrema complexidade, porque tôda análise comparativa dos fatos políticos se baseia geralmente em estruturas diferentes, quanto aos elementos que entram em sua composição.

A informação segura sôbre os fatos já constitui por si mesmo dificuldade no estado atual dos estudos de ciências sociais. Quando se procura generalizar a ter uma idéia global do problema, as dificuldades não são menores.

Já temos tido ocasião de conhecer diversas pesquisas dêsse gênero, como, por exemplo, o comportamento político das populações rurais, as relações entre as classes civis e militares, mas a comparação conduz a resultados melancólicos, mesmo quando se realiza em uma mesma região.

Daí, o uso freqüente das sondagens para avaliar-se das condições do comportamento político em determinado setor, dos modelos matemáticos, das indicações geográficas, etc., que pressupõem uma análise comparativa prévia, extremamente precária.

O professor Gunnar Heckscher (*The study of comparative government and politics*) mostrou bem as dificuldades dêsse método e fixou, a meu ver com muita felicidade, algumas normas gerais.

Lembrou que dois elementos são essenciais: 1. a semelhança fundamental (técnica e formal) entre os dois objetos comparados; 2. a descrição das identidades e diferenças entre os mesmos objetos.

Erros graves podem ser praticados nessas comparações. Heckscher chama atenção pelo êrro de Bryce no seu livro *Modern Democracies*, p. 20 — na análise da vida democrática em diferentes países.

Lembra também o êrro de LASKY em seu livro *Democracy and Liberty*, ao assegurar que o sistema de sufrágio na Inglaterra em 1884 havia de produzir excessos governamentais[2] corrupção[3] atentados à propriedade e à liberdade.

LASKY parte do princípio de que determinada causa produz sempre efeitos idênticos.

Comparando a Inglaterra com a França e os Estados Unidos, todos democráticos — os vícios e defeitos do sistema dos três países teriam de ser idênticos.

Idênticos erros têm sido praticados na análise do sistema proporcional. Isto demonstra que o método comparativo é difícil e não funciona isoladamente.

A comparação pode ser de instituições ou de funções. A primeira é mais fácil, abrange área mais determinada — parlamentos, monarquias, partidos políticos etc.

A comparação de funções é mais difícil, porque é baseada na análise de processos e exercícios de certas funções as vêzes muito complicadas. Por exemplo: sistema bipartidário e eleitoral majoritário.

É evidente que o método comparativo tem de partir de alguns pressupostos fundamentais como: 1. a determinação do objeto da pesquisa; 2. a determinação da área geográfica; 3. a definição exata dos têrmos do problema, porque freqüentemente a mesma instituição tem sentidos diferentes em países diferentes.

Sôbre o método comparativo e os equívocos de sua aplicação haveria muito que dizer. DUVERGER, em seu último livro sôbre o método em Ciência Política, o fêz com exposição e crítica realmente excelentes.

Aprofundando mais e coordenando melhor os problemas do método comparativo, podemos assim conceituá-lo:

Se considerarmos o estudo comparativo das instituições devemos atender aos fundamentos do método comparativo, que usa não sòmente dos processos tradicionais mas também das normas técnicas de comparação.

O professor GUTTERIDGE[1] em sua excelente *Introdução ao Método Comparativo de Estudo e Pesquisa em Direito Comparado*, lembra alguns métodos conhecidos, como os de WIGMORE[2] que distingue:

a. a Nomioscopia comparada, que estuda os diversos sistemas legais;

b. a Nomothetica comparada que consiste na avaliação do mérito das diferentes normas comparadas;

c. a Nomogenética que analisa o desenvolvimento dos diversos sistemas comparados.

BABEL, por sua vez, divide em:

a) jurisprudência etnológica;
b) comparação histórica;
c) direito comparado, sistemático, dogmático que examina DUVERGER,[3] dirigindo-se especificamente à Ciência Política, mas evidentemente com adequação a qualquer Ciência Social, observa:

[1] *Comparative law*, Cambridge, 1949.

[2] A Panorama of legal's systems. A new way of Teacbusy comparative law — *Journal of C.P.T.* 1926.

[3] *Ciência Política, Ciência e Método*, p. 309.

A necessidade de uma tipologia, porque só os fatos do mesmo tipo e de estrutra análoga devem ser comparados. Assim, por exemplo:

a) os diversos tipos de Assembléia, em determinada época, e de estrutura social e política semelhantes;

b) não só a descrição das instituições em funcionamento podem ser comparadas;

c) deve se considerar a dimensão dos fatos e das instituições porque os fenômenos jurídicos não os mesmos nos grandes e pequenos Estados;

d) outros contextos devem ser considerados, como o cultural e o sociológico.

O método comparativo tem em vista as semelhanças e as diferenças e as aproximações, levando-se em conta o exame prévio das condições peculiares a cada país, condições gerais e especiais.

Dentro dêsse quadro, o número de estudos comparados pode ser multiplicado.

Assim por exemplo:

1. o funcionamento de instituições apenas semelhantes, em diversos países, como:

a) As Câmaras Altas, o Senado e a Câmara dos Lords na Inglaterra e nos Estados Unidos;

b) O sistema parlamentar nos países de dois partidos ou de muitos partidos;

c) O sistema presidencial nos países de dois partidos e de muitos partidos;

d) O sistema proporcional e o seu mecanismo, como o aproveitamento das sobras.

2. Os Contrastes, as vantagens e os defeitos de instituições diversas, como:

a) O Sistema presidencial e o sistema parlamentar;

b) O funcionamento dos sistemas parlamentar inglê, francês e alemão.

É evidente que a comparação pode alcançar não só a estrutura, mas também o funcionamento das instituições e dos sistemas[4].

O método comparativo não é de fácil aplicação e só funciona satisfatòriamente quando conhecidos, prèviamente, os seus objetivos. Êstes não se reduzem apenas a verificar a maneira pela qual as instituições se comportam, ou a sua transplantação, mas as vantagens e os defeitos em cada meio e a possibilidade de seu aproveitamento, bem como as alterações e adaptações que se impõem.

Para melhor realizar as suas tarefas, alguns processos e técnicas devem ser usados:

a) a delimitação de áreas de investigação, dentro de um critério geográfico;

b) delimitação de áreas, que correspondem a sistemas políticos ou jurídicos iguais, como por exemplo: área socialista, área subdesenvolvida, área democrática.

c) caracterização de determinadas instituições, como por exemplo: lei, partidarismo, eleições proporcionais etc.

[4] Chamo a atenção para o trabalho de HAROL STANNARD — *The two Constitutions. A comparative study of British and American Constitutional Systems*, London, 1950.

Qualquer que seja o objetivo da pesquisa, é preciso sempre verificar:

a) as semelhanças de estrutura do mesmo sistema em diferentes áreas ou paises e quais diferenças no seu funcionamento;

b) diferenças em certas instituições de um mesmo sistema, por exemplo: regime presidencial com dois ou com muitos partidos. A mesma coisa no regime parlamentar. A existência ou não de uma segunda Câmara e as funções que exercem nos diferentes sistemas;

c) na Ciência Política, podem-se verificar as causas, por exemplo da instabilidade política. A ação do poder econômico nos pequenos círculos eleitorais;

d) a comparação pode levar em conta também a dimensão tempo, examina-se, então, a evolução do sistema.

Como se vê, as perspectivas podem ser várias:

1. geográfica
2. histórica
3. econômica
4. cultural
5. política.

Sem esquecer a abordagem interdisciplinar que coloca o problema já em outra dimensão, complicando-se extraordinàriamente. Nesses casos, na expressão de HARRY EKSTEIN, as contradições e as dificuldades se multiplicam.

É o que se vai verificando cada vez mais, quebrando a simplicidade do esquema primitivo de investigação que J. MACRIDES chamou de *Traditional approach*, porque se reduzia à abordagens de áreas geográficas reduzidas e no terreno do Direito Público e da Ciência Política a apenas poucos regimes conhecidos.

Faz pouco mais de quarenta anos, a área era a Europa e a América do Norte. Os regimes eram os democráticos e alguns mais autoritários, os sistemas eram parlamentar e presidencial, etc.

Pouco se estudava além do Direito Constitucional. A Ciência Política era embrionária.

Mesmo os aspectos sociais e políticos eram sujeitos a pesquisas ainda incipientes. Hoje o trabalho a fazer é imenso. Nem sequer os sistemas e as instituições nacionais estão suficiente estudados, ainda menos a sua consistência em face da realidade política e social.

Como, portanto, realizar obra mais profunda de comparação?

A verdade é que êsse trabalho tem de se limitar às estruturas, aguardando o progresso científico para uma análise mais profunda das Constituições e dos sistemas políticos comparados.

Já é, entretanto, a comparação de estruturas, tarefa bastante penosa.

O Método Quantitativo

A utilização de processos, para a medida dos fatos e fenômenos sociais, constitui também um método de pesquisa cuja utilização é cada vez maior.

Em Ciência Política, é apontada como a obra mais antiga a de Stuart Rice, escrita em 1928 — *Quantitative Methods in Politics*, de considerável influência.

Sorokin escreveu sôbre o assunto páginas de severa crítica a uma doença que êle denominou *quantofrenia* e que consistia no abuso dêsses recursos [5].

Uma das aplicações mais importantes consiste na elaboração de *modelos*, isto é, na representação física de elementos semelhantes àqueles que se pretende examinar.

A aplicação e utilização dêsse *método*, segundo opinião dos doutos, oferece algumas dificuldades, não sòmente na avaliação dos recursos disponíveis, mas também da interpretação [6].

Quais os problemas que podem ser equacionados? Evidentemente são aquêles suscetíveis de mediação — de representação numérica.

O estudo quantitativo não pode ter outro sentido.

Pode-se citar como exemplo — as eleições, o número de aderentes aos partidos, bem como, fatos auxiliares da própria pesquisa — o comparecimento às eleições, a tiragem de jornais, etc.

Duverger distingue os fenômenos que podem ser naturalmente medidos dos que permitem apenas uma aproximação.

Dos primeiros já falamos, os outros seriam as atitudes, as opiniões, bem como a sua intensidade.

As teorias matemáticas têm procurado se aproximar muito dêsses problemas, no sentido de aperfeiçoar os métodos matemáticos e principalmente da análise dêsses problemas, aspecto extremamente delicado, não só pela natureza dos fenômenos como também pela dificuldade de conciliar a formação do matemático e do cientista social.

A análise do método matemático é da maior importância e, por si só, exigiria uma aula.

Teoria do Jôgo

Um exemplo típico é a aplicação da teoria do jôgo à Ciência Política, ou à medida do comportamento político.

É uma extensão da teoria primeira formulada por Van Neumann em 1928 e mais tarde em 1943, aplicada à Economia, em colaboração com Mayeuster.

De aplicação à Ciência Política, temos os trabalhos de Kenneth-Arrow, *Mathematical Models in Social Sciences*. Lasswell e Lerner, *Policy Sciences*, e de maneira mais específica Richard Snyder, *Game Theory and the Analysis of political behavior*.

É uma teoria baseada nos jogos de estratégia, jogos que não dependem só de chance mas sobretudo da habilidade de cada jogador.

[5] *Tendance et délire de la sociologie americaine.*

[6] Harold, Kow Guets, Dawson Richard, *Simulation in Social Science.*

Aplicada à Ciência Política é a avaliação numérica das condições em que o poder de decisão e de comando é exercido, examina também como e de que maneira podem ser realizados os fins, os objetivos da política (*policy*). O outro método é aquêle utilizado em atividades militares e econômicas e consiste na análise de situações que permitem tomar a solução mais acertada, isto é, a opção ou escolha pelo melhor. É o que os inglêses chamariam *planning* e os franceses *recherche*.

Êsse método é da maior importância na Ciência Política mas ainda não se acha desenvolvido.

Os excessos do método matemático têm sido postos em relêvo por muitos. O exemplo mais típico dêsses excessos está no trabalho de F. KORT, publicado no n.º 1 da *American Political Review* de 1957, intitulado — Predicting Supreme Court matematically a quantitative: analyses of the Right to counsel cases.

Ali se procurou prever os resultados de decisões da Côrte Suprema pela estatística. O trabalho mereceu a crítica de F. M. FISHER e réplica de KORT — na mesma revista em 1958.

Em muitos outros casos fracassou a tentativa de medir o comportamento pelos dados estatísticos.

Existe em alguns meios o que BURDEAU chamou a superstição dos números e equações (n.º 167).

GEOGRAFIA

O *approach* ou abordagem no método geográfico é importante ao ponto de poder constituir uma ciência autônoma — a Geografia Política.

A importância dêsse aspecto da política já havia sido posta em destaque por ARISTÓTELES, quando punha em relêvo o aspecto geográfico na constituição das áreas políticas.

O estudo do desenvolvimento social, do poder nacional, da liderança política internacional tem sido objeto de velhas cogitações — RITTER, MACKINDER (poder terrestre contra poder marítimo), LEVERYSKY (Supremacia do espaço aéreo) são outros tantos aspectos estudados.

São exemplos: RATZEL, com a sua Geografia Política, vinculando o espaço geográfico ao poder político, RUDOLF KJLLEN (1899 e 1922), pondo em relêvo os outros elementos culturais e morais que contribuem para o poder nacional, JEAN BRUNHES, JACQUES ANCEL, DEMENGEON, VIDAL DE LA BLACHE, na França, MAHAN nos Estados Unidos, dando importância ao poder naval e principalmente MAC KINDER com as suas hipóteses sôbre o domínio mundial em função da área geográfica que comanda. HAEKSHOFER usando de instrumento geográfico para o Nacional Socialismo e, finalmente, para citar só alguns, NICHOLAS G. SPYKMANN em sua geografia da Paz (1944) ao afirmar que a Geografia é o fator mais importante porque é o mais estável e permanente.

Para não omitir autores de primeiro plano citaremos STEPHEN JONES procurando definir os limites da Geografia Política, BROEK, estudando os problemas das fronteiras, RICHARD HARTSBORNE, e LEWIS ALEXANDER — *World Political Patterns*, onde êle estuda

as regiões políticas do mundo. Também MEYNAUD e ANDRÉ SIEGFRIED põem em relêvo particularmente a importância dêsses elementos.

Não será, entretanto, método mas instrumento para a pesquisa e análise políticas.

G. BURDEAU mostra (n.º 296), entre outras coisas, como a construção de sistema federal depende da geografia; entre nós a experiência foi fecunda na criação dos territórios.

J. BROEK chegou a escrever um livro, *Geography and Nationalism* (*Geografical Review*, 1943, p. 301).

São essas as considerações que cabem na explanação de um tema extremamente vasto, mas que procuramos examinar apenas no campo restrito da Ciência Política.

Em outros ramos das Ciências Sociais, outros aspectos poderiam ser estudados sendo que, por vêzes, um ângulo mais largo, admitindo outros métodos e outras aplicações específicas dêstes métodos.

3

Evolução do pensamento político

Roma; Idade Média, São Tomás de Aquino; Renascimento — Tempos modernos — Época contemporânea.

Se considerarmos o número de séculos transcorridos na evolução das idéias, do pensamento e das doutrinas políticas, podemos ter uma idéia da vastidão dêste assunto, que compreende afinal a história do pensamento humano através de todos os séculos, desde a antiguidade grega, séculos antes de Cristo, até os tempos atuais.

Antes de começar, vamos, entretanto, fazer algumas observações gerais sôbre o assunto.

A primeira, devemos a BARKER[1] e é a diferença dos períodos históricos em que cada uma dessas idéias frutificou e prevaleceu. Enquanto que nas épocas mais primitivas êsses períodos se contam por séculos, como na Antigüidade e na Idade Média, já na época moderna se foram desenvolvendo dentro de cada século, e na época contemporânea, em meio século, as transformações das idéias e das doutrinas podem se verificar por uma substituição continuada e uma modificação quase permanente no pensamento político.

Uma outra observação que merece relêvo, é a de que as idéias políticas acompanham as idéias filosóficas e que a história das doutrinas e das idéias políticas é a mesma história da Filosofia de todos os tempos, o que não impede se verifique uma certa influência da situação política, dos fatos, e mesmo dos interêsses peculiares a cada país, sôbre a formação de certas doutrinas políticas.

Ninguém pode contestar que *O Príncipe* de MAQUIAVEL foi escrito em função de circunstâncias tôdas peculiares, o que não tira desta obra o extraordinário valor que todos lhe conhecem. O mesmo pode-se dizer de *Leviatã* de HOBBES, da obra de LOCKE sôbre o Govêrno Civil.

É que cada forma política deve estar em harmonia com o grau de maturidade intelectual do povo e da época que adotou. Deve corresponder à concepção do mundo em um determinado momento e deve constituir um traço comum entre os indivíduos que integram a vida política de cada Estado.

Por isso é que CAETANO MOSCA[2] observa muito bem: quando uma fórmula política é superada, quando a fé nos princípios sôbre os quais ela se baseia, vai desaparecendo, é bem o sinal de que sérias transformações estão eminentes na classe política dirigente. A Revolução Francesa explodiu quando a grande maioria dos franceses deixou de acreditar no direito divino dos reis. A Revolução Russa tornou-se vitoriosa quando a quase totalidade dos intelectuais e talvez a maioria dos operários e dos camponeses russos, deixaram de acreditar que TZAR havia recebido de Deus a missão de governar autocràticamente a Santa Rússia.

Inversamente, quando uma fórmula política está em harmonia com a mentalidade de uma época e com os sentimentos de um povo, é indiscutível a sua utilidade, porque ela serve para limitar a ação dos governos e enobrece a obediência, que deixa de ser um constrangimento material.

[1] *Principles of social political theory — The European Inheritance*, 3 vol.

[2] *Histoire des doctrines politiques.*

Esta correlação entre o ambiente social e as condições de vida na humanidade em cada momento histórico, é que permite dividir a evolução das doutrinas políticas em períodos bem determinados. Cada período imprime aos seus filósofos, aos seus pensadores, um conjunto de sentimentos que emana do próprio ambiente em que vivem, das condições materiais, das técnicas, porque estas não podem ser superadas pelo pensamento filosófico.

Nem de outra forma se explica que ARISTÓTELES tivesse admitido a escravidão, considerando-a legítima, e que, na *República* de PLATÃO, a divisão das classes sociais fôsse feita em função das condições muito peculiares à Grécia daquele tempo.

Apesar de tudo, existe uma constante no pensamento político desde a mais remota antiguidade, existe uma unidade que liga o pensamento humano em todos os períodos das transformações sociais, existem pontos comuns e mesmo estruturas comuns que atravessam os séculos.

Como explicar, efetivamente, que tivéssemos conservado ainda em suas bases a classificação das formas de govêrno e das suas deformações como nos foram apresentadas por PLATÃO e por ARISTÓTELES.

A verdade é que esta unidade de pensamento existe, e que a continuidade da sua evolução mantém certas constantes que têm sido quase atingidas. O pensamento é o mesmo, o homem é o mesmo, os fatos e as técnicas é que se modificaram, as condições de vida é que são outras, e o problema fundamental consiste, precisamente, em adaptar o pensamento a êsses fatos e a essas técnicas novas.

Uma das constantes dêsse pensamento político é a idéia de liberdade. Da liberdade de viver e da liberdade de escolher, que é segundo alguns filósofos, a maior de tôdas as liberdades.

Quem tem a liberdade de escolher possui tôdas as liberdades ou quase tôdas, porque só terá tôdas, aquêle que tiver possibilidade de obter aquilo que escolher.

O que se modifica é o fundamento dessa liberdade: para Santo AGOSTINHO, a liberdade é uma graça; para ROUSSEAU, é uma qualidade inerente ao homem. Santo AGOSTINHO confundia o Direito com a Teologia. ROUSSEAU só via no homem as suas condições naturais, fora das concepções teológicas.

Poder-se-ia descrever a história da liberdade e reduzir talvez, tôdas as idéias políticas a êsse único elemento, a começar por ARISTÓTELES que admitia a escravidão,[2] até os filósofos mais recentes e contemporâneos, que levam o princípio da liberdade às suas conseqüências.

Mas não é nosso intuito aqui enveredar, por uma estrada tão difícil e que nos permitiria apenas entrever um dos aspectos das doutrinas políticas, sem uma concepção

[2] É preciso não ser demasiado rigoroso com o filósofo. Segundo DEFOURNAY (*Aristote — Étude sur la Politique*, p. 37), foi êle também o reformador do sistema:

"Aristote est le défenseur de l'esclave, mais il en est aussi le réformateur. Il combat les théses brutales en vertu des quelles tout homme, en dépit des plus hautes qualités pourrait être esclave. Il prescrit de trait l'esclave avec douceur et de lui laisser l'espoir de la liberté avec douceur et de lui laisser l'espoir de la liberté. S'il ne condamne pas l'institution en elle-même, c'est qu'il en croit la nécessité démontrée de l'utilité incontestable, même pour ceux qui en pâtissent. Cette croyance ne manque peut-être pas de fondement pour son époque. Dans ce cas, le tort d'ARISTOTE, son tort unique, serait d'avoir érigé en nécessité et utilité absolues et universelles, une necessité et utilité historiques et temporaires, issues d'un état économique passager dont il ne prévoit pas les transformations ultérieures."

de conjunto que se nos afigura indispensável e importante para ter uma boa compreensão da matéria. Preferimos, por isso, acompanhar a evolução histórica das idéias políticas pelos séculos, a começar pela filosofia grega, atravessando a idade Média e a Renascença, cada um dos séculos da época e finalmente a época contemporânea que é de ontem, mas que tantas e tão profundas transformações viu produzirem-se no mundo.

Dir-se-ia que tudo se transforma numa progressão geométrica e que, se a era industrial começou há menos de um século, já podemos dizer que começamos outra era de transformações mais profundas e que talvez venha se denominar *Era Atômica.*

Em poucas ciências mais do que na Ciência Política é preciso prestar atenção à terminologia que vai ser usada, ao emprêgo dos vocábulos bem como à significação que podem ter as idéias, o pensamento, as doutrinas, a filosofia, em face da realidade e das condições de cada momento histórico.

Um moderno estudioso da Filosofia e da Ciência Política, RICHARD MC KEAN, em um livro muito bem lançado, *Freedom and History*, procurou explorar um terreno que representa dois aspectos extremamente interessantes, que são a semântica de algumas idéias fundamentais, entre as quais inclui a de liberdade, e também a importância da moda, de certo esnobismo que vamos dizer intelectual por esta ou aquela idéia ou doutrina, em determinada época da Humanidade.[4]

Vale a pena determo-nos um pouco não sòmente sôbre certo aspecto peculiar do problema, como ainda formular algumas considerações a respeito dos sistemas filosóficos e de influências estranhas à política sôbre as idéias, as instituições e as doutrinas políticas, mostrando também uma certa correlação entre os diversos sistemas em determinadas épocas, e a simultaneidade de sua adoção em diversos países.

É preciso também considerar que o significado de palavras como *govêrno*, *democracia*, *reação*, etc., não tem a mesma expressão em seu sentido científico e popular.

Cientìficamente êles estão ligados ao seu conteúdo, enquanto que no sentido popular atende-se mais às manifestações externas e às aplicações práticas dessas instituições; a concepção popular é muito mais literal e epidérmica, o que provoca graves perturbações.

Existe também certa diferença de conceitos levando-se em conta a natureza dos grupos que, pela afinidade de sua formação intelectual, métodos de estudo, atividades intelectuais e profissionais, têm uma concepção diferente de outros grupos mesmo homogêneos, constituídos em virtude de relações mais acidentais, geográficas, raciais, comunidade de interêsses, etc.

A posição, por exemplo, das classes industriais ou comerciais em face de certas concepções, difere profundamente dos políticos ou dos professôres; entre os políticos depende dos partidos, etc.

Não nos referimos sòmente à posição dos problemas, mas à própria semântica dos vocábulos, principalmente os que têm um sentido político, que são os que nos interessam no momento. Não é portanto o aspecto filosófico ou político, mas o significado, que sofre a influência da formação mental e intelectual de cada um. Daí o reflexo sôbre a própria semântica.

É que também o elemento histórico tem uma importância fundamental na transformação do sentido das palavras: República, Democracia, Tirania, Monarquia e dezenas

[4] A mesma observação foi feita por JAMES JOYCE, em seu romance *Stéphan, le héros*, p. 26, comparando o significado pela tradição literária e na praça pública.

de outras palavras se transformaram através dos séculos, em função de condições sociais, econômicas ou concepções políticas inteiramente diferentes. Veja-se a mesma palavra no sentido de PLATÃO, ARISTÓTELES, BODIN, MONTESQUIEU ou dos marxistas.

Feitas essas ponderações, vejamos agora as origens do pensamento político Grego.

Foi certamente no mundo antigo, na Grécia, que nasceu e germinou o pensamento e a filosofia política, bem como a própria política como arte de govêrno.

Desde aquela época, duas espécies de sábios se entregaram a êsses estudos e a êsses escritos, os historiadores e os filósofos. Historiadores como HERÓDOTO e XENOFONTE, filósofos como PLATÃO e ARISTÓTELES.

PLATÃO viveu por volta do ano 427 A.C. e, além das suas obras filosóficas, que não preciso aqui enumerar, escreveu duas grandes obras políticas: *A República* e *As Leis.*

[5] Ver MAURICE CROISET, *La République de Platon.*

Para êle o Estado é o poder absoluto, domina a vida do cidadão, controla a sua liberdade e assim o filósofo PLATÃO admite a escravidão do homem.

Procura, entretanto, eliminar as causas das lutas sociais, aconselhando a igualdade dos sexos, a supressão da família. A propriedade privada deve desaparecer e a educação das crianças deve ser atribuída ao Estado, responsável maior por todo o sistema educacional.

A Filosofia, que é a suprema sabedoria, deve ser para PLATÃO a base da Ciência Política e, em conseqüência, o govêrno seria entregue aos filósofos, condenando assim o govêrno dos guerreiros ou mesmo dos trabalhadores.

A timocracia para êle não constitui uma forma ideal de govêrno.

Há um certo espírito de ordem e uma certa classificação nas idéias políticas de PLATÃO, a começar pela divisão da sociedade em classes e classes bem definidas — filósofos, guerreiros e operários, cada qual com a sua função específica, devendo a direção política ser um apanágio e uma prerrogativa apenas dos filósofos.

A República de PLATÃO, aliás corrigida mais tarde em sua última obra política que foi *As Leis*, pode ser considerada a primeira das utopias, por lhe faltar o senso da realidade.

Das diferentes referências feitas por PLATÃO sôbre a classificação das formas de govêrno, quer na *Política* na *República* e nas *Leis* pode-se deduzir o seguinte:

Cinco são as formas de Govêrno: monarquia, tirania, aristocracia, oligarquia e democracia — tôdas fundadas no número.

Apresenta, entretanto, um outro esquema, tendo em vista o caráter compulsório dessa regra.

Assim, o govêrno de um só se divide em:
- Monarquia real
- Monarquia legal
- Tirania.

A democracia, por sua vez, se divide em:
- Democracia legal
- Democracia arbitrária.

BARKER[6] deduz daí três critérios para essas classificações:

[6] *Réflexions on Gouvernement.*

do número
do conhecimento
do respeito à lei.

Verificou-se em PLATÃO uma evolução bem nítida de seu pensamento. O *Político* é mais realista do que *A República;* no *Político* a monarquia está acima da democracia; o contrário ocorre na *República.*

Nas *Leis,* porém, acrescenta as formas mistas de Govêrno, idéia que havia de prosperar daí por diante.

Era natural certa vacilação na definição das estruturas em uma época em que os meios de informação e os métodos de investigação eram precários.

Domina, aliás, a obra de PLATÃO um grande idealismo. Êle mesmo reconheceu o seu caráter utópico.

O maior discípulo de PLATÃO e um dos maiores filósofos de todos os tempos foi ARISTÓTELES, que viveu por volta do ano 350 antes de CRISTO, e, portanto, foi contemporâneo de PLATÃO, mais velho do que êle e que a êle sobreviveu.

A obra de ARISTÓTELES é imensa em extensão e profundidade; escreveu sôbre a lógica, metafísica, ciência, psicologia, ética retórica, poética e política.

Deu a sua obra política, que nos interessa neste momento, um sentido claro e objetivo. É impressionante como êle soube manipular aquêle material de estudo que possuía, como soube comparar as 158 Constituições do mundo antigo, que conhecia. Como pôde analisá-las e delas tirar ensinamentos enormes de sabedoria, de experiência e de filosofia.

Seria temerário pretender desenvolver aqui a obra de ARISTÓTELES, tão estudada, tão discutida em seus aspectos políticos pelos grandes pensadores políticos e em sua filosofia por aquêle outro sábio que foi SÃO TOMÁS DE AQUINO.

Para ter-se uma idéia da obra de ARISTÓTELES, basta indicar os temas que aborda em sua grande obra política: no primeiro livro examina e descreve os elementos constitutivos do Estado.[7]

Aí se encontra a teoria da escravidão e também a teoria da aquisição da riqueza, um dos primeiros ensaios de Economia Política que se conhece.

No segundo livro, ARISTÓTELES procura analisar as diversas formas de govêrno, criticá-las, mostrar as suas deformações, descrever os sistemas políticos e indicar aquêles que o homem deve preferir por serem mais sábios e mais justos. Aí também encontra-se a famosa refutação à *República* e às *Leis* de PLATÃO e o estudo dos governos de Esparta, e Cartago.

No livro III, ARISTÓTELES ataca fundamentalmente o problema da eficiência política, e mostra que só pode haver três espécies de govêrno: o de um só, de poucos ou de muitos: a monarquia, a aristocracia e a república.

Segue-se a crítica das formas de govêrno.

[7] DE SAINT-HILAIRE, Barthélemy, *Politique d'Aristote*, 9ème édition, 1874; em apêndice, estuda as dificuldades encontradas na divisão dos diferentes livros de Política. Embora criticada por muitos, a ordem por êle sugerida tem sido muito respeitada. Ver MARCEL PRÉLOT, *Politique d'Aristote* p. XXIV.

O quarto livro começa por um estudo sôbre a Ciência Política, as classes sociais e as fraudes políticas, que naquela época já existiam. Mas ARISTÓTELES examina particularmente as formas de degenerescência dos sistemas políticos, a saber: a tirania para a monarquia, a oligarquia para a aristocracia e finalmente a demagogia para a república.

Finalmente, neste mesmo livro, ARISTÓTELES se ocupa da *divisão dos podêres* e ali se encontra o embrião da teoria dos poderes executivo, legislativo e judiciário.

O *quinto livro* é consagrado às *revoluções* e à *refutação* do *sistema de Sócrates* exposto por PLATÃO em sua *República* e é neste livro, que se encontra também o famoso retrato do tirano, uma das páginas mais extraordinárias da *Política* de ARISTÓTELES, páginas não superadas por aquela descrição do tirano que nos dá XENOFONTE e pela crítica brilhante que nos fornece LEO STRAUSS na época contemporânea.

No sexto livro, essas idéias são desenvolvidas de maneira mais analítica.

Finalmente, os livros sétimo e oitavo da *Política* são dedicados ao estudo do govêrno perfeito, à educação pública e privada, à educação das crianças e ao problema das relações entre os sexos.

O que impressiona na obra de ARISTÓTELES é a maneira objetiva pela qual êle estuda os problemas, o sentido pragmático que êle transmite à sua obra o como êle considera o govêrno, em sua estrutura, em sua forma, em suas finalidades, tudo isto coberto por um traço de filosofia que é da própria essência da formação intelectual daquele grande espírito.[*]

Entre os que escreveram sôbre temas de Ciências Política no período da Grécia antiga, mas que são conhecidos como historiadores, mencionamos HERÓDOTO e XENOFONTE.

O primeiro pode ser incluído entre os que estudaram a Ciência Política,[*] pelo sentido que êle deu à sua obra, onde se encontram freqüentemente referências às formas de govêrno. Pode-se dizer, mesmo, que a primeira classificação conhecida das formas de govêrno se encontra neste historiador, quando êle relata a famosa reunião dos conjurados persas, ao tempo em que escolhiam, depois de uma discussão, qual seria ou deveria ser a forma de govêrno a ser instituída naquele país, uma vez vitoriosa a conjuração. Discutiu-se, então, se era preferível o govêrno popular, à oligarquia ou à monarquia, sendo que MEGÁLISE preferia a oligarquia, OTÂNIS o govêrno popular e DARIO a monarquia.

Para o primeiro, a aristocracia é a melhor forma, porque a pior tirania é a do povo, que não tem consciência das virtudes nem das utilidades das coisas. Para o segundo, a democracia é a melhor, porque protege a igualdade, e o magistrado, isto é, quem governa, não pode oprimir o povo, porque dêle depende pelo voto. E, finalmente, para o terceiro, a melhor forma é a monarquia, pela qual se obtém o equilíbrio político e se evita o excesso dos dois outros regimes. A unidade do govêrno permite também a unidade e segurança dos negócios.

A obra de HERÓDOTO e as suas críticas são extremamente interessantes pela lucidez dos conceitos e a profundidade das observações.

* As principais edições da *Política* são as seguintes: Paris 1803, Charles Millon, 3 vols.; THUROT M., *La Morale et la Politique D'Aristote* 2 vols., 1823; Paris 1874 *B. de Saint Hilaire*, e *Susemil e Hicks*, Londres — Nova Iorque, 1894.

* *Thalia* Cap. LXXX.

XENOFONTE é outro predecessor da Ciência Política. A sua obra está influenciada pela sua situação pessoal de aristocrata exilado em virtude de um movimento popular.

Escreveu duas obras importantes sôbre política: *República de Atenas* e *Hierom*.

A sátira que faz dos governos democráticos é terrível e vale a pena repeti-la: "O povo é interesseiro, dominado pela cupidez — só se interessa pelos encargos que forem remunerados — os seus tribunais constituem um meio de enriquecer — é venal e com dinheiro tudo se conquista do povo, que sempre persegue os homens de bem e cumula de honrarias os incapazes".

Ao mesmo tempo, XENOFONTE eleva o govêrno aristocrata e faz o elogio de Esparta, da sua disciplina, do prestígio dos seus homens políticos.

Em seu famoso *Hierom*, obra tão bem comentada por LEO STRAUSS e por ALEXANDRE KOJÈVE, contrapondo a tirania à sabedoria, XENOFONTE faz uma análise profunda das vantagens e dos inconvenientes da tirania, através de um diálogo de extraordinária grandeza entre HIEROM e SIMONIDE.

A condenação da tirania é ali feita com profundeza de crítica, mostrando que não há condição mais miserável do que a tirania, porque dela dificilmente é possível se desfazer. Como poderia um tirano reembolsar tudo o que despojou; como poderia restituir a liberdade a tantas pessoas que oprimiu, e a vida de um tirano não vale tôdas as vidas que eliminou.

ROMA

A influência da Filosofia Política da Grécia transplantou-se para Roma através das obras de POLÍBIO (204 a 122 A.C.), cidadão grego emigrado para Roma e que, tratando também de assuntos históricos, divulgou os ensinamentos que recebera em seu país de origem, sôbre as formas de govêrno, sôbre a crítica aos maus e bons governos, às formas puras e degeneradas.

De POLÍBIO[10] disse PARETO[11] o seguinte: POLÍBIO é um dos historiadores antigos que, nas suas investigações, mais se aproxima da realidade experimental; é um digno precursor de MAQUIAVEL; à primeira vista espanta que êle tenha aceito a teoria de PLATÃO ao ponto de transcrevê-la para explicar as transformações dos governos, mas é possível que êle estivesse crente de estar transcrevendo fatos comprovados pela experiência e que êle tenha sido levado para uma generalização apressada, fora da realidade. Quando pretende comparar as diferentes formas de república, êle exclui PLATÃO, reconhecendo o seu caráter puramente imaginário.[12]

POLÍBIO usa largamente do método histórico e tem a vantagem de conhecer não só a Grécia, mas também a África, o Egito, a Gália, a Espanha e Roma. Conhece os negócios

[10] *Histoire Genérale*.

[11] *Traité de Sociologie*, vol. II, p. 1546.

[12] Realeza, oligarquia e odocracia, são as formas sugeridas por POLÍBIO. Mas a forma ideal seria a que reunisse em justas medidas a monarquia, a aristocracia e a democracia — repetindo Platão e Aristóteles — (DE SAINT HILAIRE, B. *Histoire Générale* IV, III, nota ao livro IV, Cap. I, *Política* de Aristóteles).

Mais tarde, MAQUIAVEL, MONTESQUIEU e a prática do sistema inglês repetiram o mesmo conceito.

e a arte da guerra — dêsses conhecimentos tira conclusões práticas e procura generalizar suas observações. Daí as suas qualidades e o prestígio que granjeou a sua singular situação entre os grandes escritores notadamente CÍCERO.

Analisou POLÍBIO também a Constituição romana na época das guerras púnicas; fêz o elogio do equilíbrio do sistema onde eram reunidas as três formas de govêrno — no Cônsul, a monarquia; no Senado, a aristocracia; na República o povo. É o equilíbrio dêstes três elementos que dá àquela Constituição a fôrça e o prestígio de um govêrno perfeito e equilibrado.

O escritor político por excelência daquele período da história romana foi CÍCERO (103-43 A.C.) que seguiu os ensinamentos de POLÍBIO, mas adotando um outro processo, mais do feitio de um grande advogado, de um grande político que era. Ao invés de descrever o sistema, desmonta as suas peças, analisa as suas origens e o desenvolvimento de cada um de seus elementos na prática do regime. PLATÃO é, entretanto, o grande inspirador de CÍCERO.

Como POLÍBIO, CÍCERO inclinava-se para o regime misto, uma república aristocrática na qual se fazia a seleção dos valôres, democracia qualitativa, diríamos hoje, onde a participação da massa só se fazia depois de uma seleção de valôres.[13]

O mundo antigo havia desaparecido e o cristianismo lançado as bases de uma nova civilização, com a fundação da Igreja de S. PEDRO e a dispersão dos apóstolos e discípulos de CRISTO a pregar os seus ensinamentos.

Homens geralmente inspirados, preocupados em salvar a humanidade, teriam, certamente, de procurar formas perfeitas de sociabilidade e sistemas políticos baseados na própria moral de que eram os propagadores.

Surgiram, então, os doutores da Igreja, que procuraram criar, também, teorias políticas que fôssem expressão da moral que desejavam divulgar. Foi uma época em que a moral religiosa, os ensinamentos da Teologia, se confundiram com a moral política e a própria Política, na organização social, no comportamento do homem em face do Estado, tudo como conseqüência lógica da própria formação espiritual dos sábios doutores da Igreja.

Entre êstes devem ser citados três nomes — São GREGÓRIO, Santo AMBRÓSIO e Santo AGOSTINHO, nascido em 354 depois de CRISTO.

A Cidade de Deus[14] nome que Santo AGOSTINHO deu à sua obra fundamental — é um dos mais antigos estudos de Teologia Política que a própria Igreja procurou mais tarde retificar, como se viu em S. TOMÁS DE AQUINO.

IDADE MÉDIA

A Idade Média é um estranho período na história da humanidade e sôbre êle tudo se tem dito e os juízos mais contraditórios têm sido expostos — para uns é o século das trevas, para outros é o século da luz. De qualquer maneira será uma Idade Média, isto é, um meio caminho entre o Mundo Antigo e o Mundo Moderno.

[13] É um pensamento comum a muitos filósofos, tais como, PLATÃO e ARISTÓTELES.

[14] A obra é de 427 (GILSON, E. *Les Métamorphoses de la Cité de Dieu*.

Encontram-se nesse período da história da humanidade dois princípios peculiares — a confusão da Teologia com a Política, isto é, das concepções religiosas com as do Estado, temporais; ao mesmo tempo se verifica a confusão do Direito Público com o Direito Privado.

Foi certamente naquele período que se apresentaram os seguintes temas à construção da sociedade política contemporânea:

1. Unidade da Igreja e do Estado;
2. Agregação da sociedade humana;
3. O princípio monárquico;
4. A idéia da soberania popular;
5. O princípio da representação ou das instituições representativas;
6. A organização dos congressos como instrumento do processo político representativo;
7. A personalidade do Estado;
8. Os primeiros vestígios do Estado Moderno.

Com a Idade Média, principalmente em seus primeiros anos, reviveu a intervenção brilhante dos padres da Igreja o estudo da Ciência Política, já agora, por volta do ano 1200, em pleno século XIII com as figuras extraordinárias do franciscano São BOAVENTURA e dos dominicanos Santo ALBERTO o Grande e o seu discípulo São TOMÁS DE AQUINO — o *Doctor Angelicus* — renovador da filosofia de ARISTÓTELES e que fêz também a revisão da posição da Igreja em face da estrutura política e da própria moral política, tirando a aspereza de uma intervenção demasiado profunda dos princípios da Teologia, na esfera temporal.

SÃO TOMÁS DE AQUINO

São TOMÁS DE AQUINO, em sua *Suma Teológica, regimine principium*[15] separa o que é de direito divino e o que é de direito humano e reconhece neste certas contingências que não se encontram no direito divino, o que dá à sua concepção de política uma altitude que até então ainda não havia sido atingida, devido à ortodoxia dos conceitos e dos princípios defendidos pelos doutores da Igreja.

Estuda São TOMÁS as formas de govêrno — condena os tiranos, mas aconselha cautelas para evitar principalmente a má escolha dos governantes e o perigo que existe em ver os mesmos se transformarem em tiranos.

Condenando a tirania, aconselha também suportá-la tanto quanto possível, para que a substituição do tirano não se transforme em outra tirania.

A sabedoria dêsses ensinamentos atravessa os séculos e ninguém pode contestar a atualidade dêsse pensamento.

Para São TOMÁS a forma ideal de govêrno é a monarquia.

[15] PETITOT L.H. *La vie integrale de S. Thomas d'Aquin*, ed. Bècrie Jeunes.

Renascimento — Tempos Modernos — Época Contemporânea

O Renascimento é uma reação contra tudo isso; inicia-se um movimento renovador de fundo eminentemente filosófico mas que teve origem no desenvolvimento das cidades. É a época do humanismo e é também a época das utopias políticas. Encontram-se nesse período Erasmo de Roterdã e Thomas Morus, o autor do famoso livro *Utopia*,[16] onde êle descreve a cidade ideal onde não existem lutas, onde não existe pobreza, onde o poder político é a expressão mais perfeita da harmonia e do equilíbrio humano.

Com Erasmo * e Thomas Morus ** deve-se citar também Francis Bacon, *** todos dominados pelo humanismo e pelo humanismo e pelo cristianismo, com justa inspiração idealista.

Bacon, entretanto, representa também o espírito científico e político, favorável a uma política de expansionismo e de prosperidade.

No fundo é contraditório, quando procura conciliar a sua utopia, expressa na *Nova Atlântica*, com o trato progressista dos problemas, ao mesmo tempo que não regateia elogios à política de Maquiavel.

A Renascença viu também as utopias de Tomás Campanella, em sua *Cidade do Sol*, e de Francis Bacon, na *Nova Atlântida*, guiados todos pelo mesmo sentimento que inspirara Platão em sua *República*, Santo Agostinho, na *Cidade de Deus* e os utopistas do século XX, sempre à procura do regime político que a expressão mais perfeita do equilíbrio político social.

Existem nessa época ainda dois grandes nomes na Ciência Política: Maquiavel e Bodin.[17]

Ninguém tem sido mais discutido do que Maquiavel,[17] e o seu nome passou à posteridade como um exemplo de perversidade política e do divórcio da moral e da política. Para outros, entretanto, Maquiavel nada mais fêz do que criar uma Moral política, moral diferente pelo sentido prático que se deve dar à política.

Sôbre isto escreveu páginas interessantes James Burnham em seu livro *Os Maquiavélicos — defensores da liberdade*.

A obra de Maquiavel tem as suas origens suspeitas, como seria fácil demonstrar pela carta que escreveu contratando a realização de *O Príncipe*. Mas isto é uma reserva que pode desaparecer como elemento da crítica e apreciação, desde o momento que

[16] Huizinga, J. *Erasme* Gallimard 1955; Allen. *The Age of Erasmos*, Oxford 1914.
Existem numerosas edições da *Utopia*: em francês as traduções de Audine de Starnevel; em espanhol a de A. Millares Cardo, 1941. Sôbre o autor: Chambers R.B. *Thomas Moore*, London 1935; Harischied Roper, Stapleton 1588-1603; Breüronel Henri, 1930.
As suas obras principais são as seguintes:
Advancing of Learning, James Ed., Creichton; *Ph. D. The Colonial*, Londres 1901; Press idem, ed. *Joseph Denez*, M.A.
Novum Organum, ensaios, Paris 1940. Trad. M.M. Castelanis, *The New Atlantis*, Cambridge 1900, comentada por G.C. Moore Smith.
Existem numerosas ediçes em tôdas as línguas — Os seus trabalhos completos foram reunidos por Jacques Spedding-Robert Lestre Ellis e Docylas-Deanon Heath: *The Wae!'eal F. Bacon* 7 vols., Londres 1887 — crítica; Maxime Schull Pierre, *La Pensée de Bacon;* Macaulay, *Critical and Historical Essays;* Gresson, A. *Francis Bacon, sa vie, son oeuvre, sa philophie*.

[17] *Les Six Livres de la République*.

[18] Brion, Marcel, *Machiavel*; von Wertheimer Oskar, *Machiavel*, J.A.C.
Buchon, *Oeuvres completes de N. Machiavel*, Artaud A. F. Machavel — *Son génie, ses erreurs*, Paris, 1833.

temos de encarar a obra de MAQUIAVEL objetivamente, em seu sentido histórico, em seu sentido crítico, e em seu valor científico, no estudo da Ciência Política.

O Príncipe é um tratado relativamente pequeno, com um volume que se divide em 26 capítulos, nos quais o autor procura reunir uma série de preceitos e de conselhos relativos à maneira e aos meios pelos quais os Estados se organizam, se governam, se estendem e se desenvolvem.

No final, êle procura dar uma aplicação imediata dêsses conselhos, adequados, segundo êle pensa, para transformar a Itália e libertá-la do domínio estrangeiro.

A obra tem duas partes bem distintas, uma de caráter histórico, onde procura mostrar exemplos de homens que conseguiram conservar o poder e construir uma grande nação e na segunda parte, filosófica, ensina a arte de governar, analisa a natureza humana, as suas fraquezas e, por que não dizê-lo, a maneira de tirar partido dessas fraquezas em benefício próprio e do Estado.

Êste último ponto é que ofende preceitos de ética incorporados à tradição cristã, aconselhando condutas que visam benefícios que podem reverter para a comunidade, mas que encontram as suas raizes na fraqueza e na miséria humana.

Seria longo aqui descrever a obra tôda de MAQUIAVEL.[18] Para MOSCA os problemas que ali são estudados podem se reduzir a quatro, a saber:

Em primeiro lugar, MAQUIAVEL teria porventura escrito com intenções positivas, ou pretenderia êle sòmente expor aos povos, em forma de sátira, a iniqüidade dos príncipes? Assim entenderam ALBÉRICO GENTILE, ROUSSEAU e ALFIERE, mas contrariados pelo mesmo MOSCA, porque, no próprio livro do *Príncipe*, MAQUIAVEL, ao sugerir uma atitude imoral, procura justificá-la, alegando que a malícia é necessária quando os homens são maus.

A segunda questão consiste em saber se é possivel em política afastar-se dos preceitos da moral. Em outras palavras, a linha política deve ser sempre conforme a moral?

Eis aqui um assunto que daria para uma boa dissertação, porque a idéia generalizada é a de que existe uma moral política, como existe uma ética profissional com princípios peculiares e que se orientam por um lema muito conhecido e muito mal aplicado: os fins justificam os meios.

A verdade é que há preceitos de lealdade e dignidade que são imprescindíveis em tôda a conduta humana. Mas, qualquer um dêles deve ser considerado, mesmo em política, sem que com isto se procure justificar a ausência de malícia e de perspicácia para uma boa compreensão dos objetivos da conduta humana.

A terceira questão é se MAQUIAVEL foi o criador de uma verdadeira Ciência Política. Não foi certamente êste autor o primeiro a tratar os assuntos políticos com objetividade. Êle se utilizou do material histórico, imprescindível para êsses estudos, utilizou-se ainda da crítica histórica, o que é talvez mais importante, mas êle se utilizou principalmente da análise do homem diante dos fatos históricos e do seu comportamento diante do fato político.

A quarta questão formulada por MOSCA é se êle criou realmente uma Arte Política, ou um Manual de Política.

[18] BRION, MARCEL, *Machiavel*; VON WERTHEIMER OSKAR, *Machiavel*, J.A.C. BUCHON, *Oeuvres completes de N. Machiavel*, ARTAUD, A. F. *Machiavel — Son génie, ses erreurs*, Paris 1833.

Embora muitos assim o entendam, acompanhamos aquêles que não encontram no *Príncipe* nenhuma sistematização que permita chegar a essa conclusão. Talvez em ARISTÓTELES encontrem-se elementos indicativos muito mais seguros para uma boa política do que no *Príncipe* de MAQUIAVEL, escrito em uma época tenebrosa, na qual não se primava pelo respeito aos princípios da moral política.

Muito haveria que dizer sôbre esta parte do *Príncipe*, especialmente sôbre o que êle contém a respeito da mentira e da má-fé, da arte de enganar e da arte de mentir, mas isso transcende aos limites dêste trabalho.

MAQUIAVEL foi o produto da sua época, inspirou-se nas paixões dos seus contemporâneos e procurou dar ao espírito do Renascimento um sentido político inconfundível.

Teria MAQUIAVEL se inspirado na *Política* de ARISTÓTELES? GEORGE MOUNIN (*Machiavel* — p. 137) entende que, embora MAQUIAVEL tivesse dado à Ciência Política expressão nova, sentido mais objvetivo, é insustentável, não obstante o seu silêncio, que dela haja tirado notadamente os seguintes princípios:

— a predestinação do destino de governantes e governados; — a idéia de que não se deve ultrajar os seus súditos; — a idéia de conceder vantagens secundárias àqueles que não se atribuem os podêres principais; — a restrição dos direitos de cidadania etc.

É provável que MAQUIAVEL conhecesse ARISTÓTELES e a crítica encontra na sua obra a inspiração da *Política*, mas estamos longe de encontrar identidade de pensamentos.

JEAN BODIN foi o autor de um famoso livro: *De La République*.

Para BODIN, a República era o próprio Estado e a sua preocupação foi a de seguir o caminho traçado por ARISTÓTELES, a monarquia, a aristocracia e a democracia, mas observa, e aqui está uma inovação no método de trabalho, que a melhor forma de govêrno depende muitas vêzes das condições geográficas e do clima, aplicando assim um elemento nôvo, estranho ao homem ou à Filosofia, no trato da política.

Os seis livros da *República* de BODIN constituíram, sem dúvida, uma das mais extraordinárias e interessantes obras de Ciência Política até agora conhecidas.

Nesta época as idéias políticas começam a se aproximar do nosso tempo, embora delas separado por quase quatro séculos.

Dois grandes filósofos, de idéias contrárias, movidos por espíritos diferentes, contribuem para a elaboração do Direito Público contemporâneo e das idéias políticas sôbre as quais haviam de se construir as doutrinas políticas mais importantes talvez da época contemporânea.

Êsses dois filósofos foram THOMAS HOBBES, que viveu de 1588 a 1679, e JOHN LOCKE que viveu de 1632 a 1704. O primeiro representa o reacionarismo, o totalitarismo, o domínio do indivíduo pelo Estado, representado na figura do *Leviatã*, que serviu de nome à sua obra fundamental. O segundo, entretanto, inspirou-se no liberalismo inglês e advogou o regime de liberdade individual e de equilíbrio político, que protege o homem contra os abusos do Estado e os abusos do poder. À sua obra fundamental denominou *Dois Ensaios sôbre o Govêrno Civil*.

Pode-se dizer que, no *Leviatã* de HOBBES, vamos encontrar a Filosofia Política do Estado totalitário e na obra de LOCKE o princípio de liberdade de equilíbrio que constitui a base do regime democrático.

THOMAS HOBBES[19] (1588-1679) tem uma posição singular e bastante controvertida na Filosofia Política. Para uns, é a expressão originária do Estado totalitário, que tira o indivíduo do estado de natureza e se transforma no Senhor absoluto.

A sua concepção do Direito encerra um certo positivismo jurídico, pois a lei se confunde com aquêle, embora se juntem a Moral e o Direito na lei natural, prevalecendo a segurança a segurança física e a conservação.

Os autores totalitários, como C. SCHMITT[20], o consideram um dos precursores da teoria do poder absoluto do Estado, tese, aliás, contrariada por P. JANET[21], CAPITANT[22] e TOUCHARD.

PRELOT o coloca entre os fisiocratas políticos.

Filosòficamente HOBBES se reencontra com SPINOZA, ambos orientados por um egoísmo moral e um absolutismo político.

Como disse S. HILAIRE, prefaciando a Política de ARISTÓTELES, é puro racionalismo sem confirmação histórica.

JOHN LOCKE (1632-1704) é a maior expressão do liberalismo político. O estado de natureza não é a guerra como quer HOBBES, mas a paz. A sociedade se organiza para estruturar as suas instituições, a sua justiça, o seu govêrno, isto é, o seu cargo político pela renúncia de interêsses individuais.

A separação ou divisão dos podêres, a limitação dos podêres, a negação do arbítrio e da tirania, são princípios verberados na obra de LOCKE *The Essences of civil governments.*

Está ligado à filosofia de BACON, mas confunde, segundo os críticos, inteligência com sensibilidade.

Ao mesmo tempo que HOBBES defendia a teoria do Govêrno absoluto, forma primitiva e originária do totalitarismo, a Igreja encontrava em BOSSUET (1650) o intérprete da concepço religiosa e teológica do poder.

Para BOSSUET o rei é um verdadeiro Deus, porque a origem e a inspiração do poder e da justiça emanam diretamente da providência divina. O rei é sagrado e é a cúpula de uma hierarquia irremovível.

Os príncipes agem como ministros de Deus, e seus representantes na terra, por intermédio dêles, exercem o seu império.

Por isso é que o trono real não é o trono de um homem, mas o trono do próprio Deus.

Daí decorre que a pessoa dos reis é sagrada e atentar contra êles é um sacrilégio.

É a teoria chamada do *Direito Divino sobrenatural* e, por isso mesmo, a obra de BOSSUET encontrou nos governos absolutos um apoio firme, o que a prestigiou sobremodo.

Ao mesmo tempo que se desenvolviam essas idéias políticas autoritárias, nascia um sistema econômico chamado *mercantilismo*, que visava fortalecer econômicamente os

19 MAZZONI, Guido e CASELLA, Mário, *Tutte le opere storiche e literari di N. Machiavelli.* As traduções in *Oeuvres Complètes de Machiavel*, ed. Pléiade, p. 10. *O Principe*, trad. Giraudet de Garnier.

20 Ver PRÉLOT: *Histoire des idées politiques* p. 328.

21 *Histoire des idées politiques*, vol. II.

22 Hobbes et l'Etat totalitaire, *Archives de Philosophie du Droit et de Sociologie Juridique*, 1-2-1936.

govêrnos absolutos, aumentando o prestígio do Estado, criando o espírito intervencionista e o estatismo.

Para SCHUMPETER, o *mercantilismo* não é uma teoria política nem econômica, mas *uma política*, visando assegurar o apogeu dos Estados fortes e absolutos, fundados em uma política econômica que permita o seu enriquecimento, principalmente pela conquista das grandes jazidas de minerais preciosos.

Mas é incontestável que êsse sistema econômico e essa política econômica, nada mais foram do que a expressão de doutrinas políticas e filosóficas que permitiram o desenvolvimento do poder do Estado.

Nesse mesmo período, século XVII para XVIII, surge uma das maiores figuras da Ciência Política em todos os tempos: CHARLES DE SECONDAT, barão de MONTESQUIEU, nascido em 1678 e vivendo até 1755.

MONTESQUIEU foi antes de tudo um grande historiador. O seu livro sôbre as *Causas da Grandeza e Decadência dos Romanos* é fundamental, com um sentido histórico bem marcado, que transmite também em sua obra mais conhecida, mais famosa e mais importante, o *Espírito das Leis*, publicada em 1748.

O autor escreve aí bem nitidamente sôbre a Ciência Política como fundada primordialmente em leis que decorrem das relações necessárias que nascem da própria natureza das coisas.

Depois de uma certa divagação, MONTESQUIEU procura dar uma classificação das formas de govêrno, propondo que elas se dividam em despóticos, monárquicos e republicanos, subdivindo a república em aristocrática e democrática.

É evidente que a república para êle não é a que conhecemos na moderna Ciência Política e que consiste afinal na eletividade do chefe do poder executivo. Assim, não pode haver república hereditária, sendo, portanto, a república, no seu sentir aquela forma de govêrno em que o chefe do poder executivo é uno.

Um dos aspectos interessantes do trabalho de MONTESQUIEU é a análise que faz dos governos, mostrando quais são os melhores e porque são os melhores, fazendo intervir a todo momento a Psicologia e a Moral para explicar as razões da sua prosperidade e decadência. O autor chega mesma a estabelecer as relações entre as condições geográficas e o clima com o govêrno dos povos, relembrando, assim, as observações que já haviam sido feitas por BODIN, ao estudar os regimes políticos.

A parte mais notável e conhecida é aquela em que MONTESQUIEU procura demonstrar que a liberdade só pode existir em um regime de divisão e separação dos podêres. Existem, diz êle, três ordens de poder: o legislativo, que faz as leis; o executivo, que as aplica na ordem geral e o judiciário, que as aplica nos casos particulares. Cada um dêsses podêres deve ser independente, gozar de prerrogativas próprias e de funções específicas, que se não confundam com a dos outros podêres.

Cada poder limitando os outros, está assegurada a liberdade — "Le pouvoir arrête le pouvoir".

Foi principalmente esta teoria que tornou famosa a obra de MONTESQUIEU, seguidor das idéias de LOCKE, continuador da filosofia liberal que havia de conduzir o mundo à revolução e finalmente ao regime democrático.

Seria interessante, e já o fizemos em forma detalhada,[23] elaborar a crítica e a análise da teoria de MONTESQUIEU, manancial imenso para o estudo dos problemas políticos, principalmente dos relacionados com a liberdade humana e com o regime do equilíbrio dos podêres.

As teorias políticas de LOCKE e de DAVID HUME[24] repetiram-se no século XVIII também no terreno da política econômica, quando se operou a transformação das teorias econômicas, criando-se verdadeiramente a Economia Política com os chamados fisiocratas.

Para êstes, o Direito Natural, a natureza humana, o equilíbrio normal das relações humanas fundadas na propriedade privada, na liberdade individual, constituíam as bases essenciais de todo o sistema político.

A expressão maior dessa política foi ADAM SMITH (1723) com seu livro *A Riqueza das Nações*[25] uma das obras fundamentais da economia moderna, cuja revisão não lhe tira o valor histórico e a firmeza dos conceitos.

Nessa obra, ADAM SMITH, nos seus dois primeiros livros, descreveu o processo econômico, a divisão do trabalho, os problemas da moeda, do preço, do capital e da distribuição das riquezas.

No livro III faz uma comparação entre a teoria e a realidade dos fatos.

O seu livro IV é destinado ao estudo da política comercial e no livro V e nos demais, Ciência das Finanças e certos problemas técnicos.

Pode-se dizer que a obra de ADAM SMITH, dentro do quadro evolutivo das doutrinas políticas, completou a obra de LOCK, porque, enquanto êste se preocupava com a liberdade política, SMITH a completava com o princípio da liberdade econômica, antecedendo a preocupação que se havia de fortalecer no século XIX com uma ênfase maior dos estudos econômicos no desenvolvimento das idéias políticas.

Seguindo a evolução das idéias políticas, vamos encontrar também nesse século de luzes que foi o século XVIII, essa figura estranha, mas que exerceu uma influência decisiva nas idéias políticas contemporâneas, JEAN JACQUES ROUSSEAU, nascido em Genebra em 1712, contemporâneo, portanto, de MONTESQUIEU, mas cujas obras fundamentais só apareceram na França nos meados do século XVIII, às quais denominou de *Emile* e *Discursos sôbre a desigualdade entre os homens*, seguidas pelo famoso *Contrato Social.*[26]

Essas obras exercem uma influências decisiva sôbre o espírito europeu, ainda mais incentivadas pelo ambiente de agitação e de conspiração permanente que ali se havia implantado e que atingira os mais eminentes meios intelectuais.

Coincidiu com a publicação da *Enciclopédia*, que tinha como principais autores DIDEROT e D'ALEMBERT, ambos tendo vivido do princípio do século XVIII até 1784.

Há, portanto, uma nítida coincidência de datas nesses trabalhos e nessas idéias filosóficas, que nada mais eram senão a expressão de um movimento crescente contra o regime político absoluto.

[23] *Cinco Estudos*, Publicações do Instituto de Direito Público e Ciência Política.
[24] *Essays — moral, political and literary*, 1741.
[25] Livro traduzido em tôdas as línguas: *The Wealth of Nations*.
[26] *Groethuysen, B. J. J. Rousseau*, Gallimard.

A teoria de ROUSSEAU parte do princípio de que, no estado de natureza, cada homem exerce sôbre si mesmo o poder soberano. Mas, a partir do momento em que se organiza em coletividade êle transfere esta soberania ao Estado, que será então o detentor do poder e a expressão da vontade geral.

O Estado então será organizado para proteger o interêsse da maioria e, nesse sentido, êle sustenta a legitimidade de um govêrno em que o Poder Legislativo pertence à totalidade dos cidadãos e se realiza por meio da democracia direta.

Para ROUSSEAU a liberdade dos inglêses só seria plena de sete em sete anos, isto é, naquele dia em que êles elegessem os seus representantes.

O princípio da maioria como poder e como filosofia absoluta de um sistema político tem sido condenado, e já agora, pela multiplicidade dos partidos formados através da representação proporcional em que o poder se dilui através da representação de todos os núcleos políticos organizados dentro do Estado.

Para ROUSSEAU, o princípio essencial do Estado é a sua soberania inalienável, indivisível e imprescindível.

A obra de ROUSSEAU é de um grande vigor, mas filosòficamente falha, e peca por uma ortodoxia política que contraria a realidade, e êle próprio o reconhece ao observar, no final do livro, a própria obra que arquitetara: — na realidade, diz êle, em têrmos rigorosos nunca existiu verdadeira democracia e jamais existirá, porque é contra a ordem natural que um grande número governe e que um pequeno número seja governado.

Mas é indiscutível que foi fundado no princípio da soberania popular e na manifestação dessa soberania que se estabeleceu o princípio democrático. As revoluções francesas foram feitas com êsse espírito e como resultado de uma evolução histórica cujas raízes vão ser encontradas em épocas remotas de muitas dezenas de anos.

Pode-se, entretanto, afirmar que êsse princípio democrático que dominou o continente europeu, principalmente o ocidente europeu nos fins do século XVIII, obedeceu ao imperativo criado pelo pensamento político dos anglo-saxões, porque, de outra forma, não se explica que a *Declaração de Virgínia* tivesse precedido a declaração francesa, declaração inspirada, certamente, mais no pensamento de LOCKE[27] e MONTESQUIEU, e que, graças à influência inglêsa, se transportara para o continente americano, para ali inspirar a formação da grande democracia do Norte.

Nesta época já estava o Nôvo Mundo contaminado pelo pensamento liberatório, e a garantia dos direitos individuais constituía certamente a carta de alforria dos povos do nôvo continente.

Ao lado dêsses escritores francêses, que se inspiravam, principalmente, nas idéias dos enciclopedistas, deve-se mencionar pela influência que teve na formação da democracia americana, o nome de THOMAS PAINE (1737 a 1809), cujas obras se preocupavam principalmente com o combate à monarquia e à nobreza hereditária, ridicularizando a teoria do direito divino dos monarcas e o princípio da sucessão hereditária. PAINE apelava para as colônias, no sentido de se tornarem independentes, combatendo a intervenção nos países coloniais.[28]

27 No livro de JELLINEK *La déclaration des droits de l'homme et des citoyens*, está demonstrado que ROUSSEAU não pode representar o papel de inspirador dos princípios consagrados na Declaração.

28 A obra de PAINE sôbre os direitos individuais, dirigia-se principalmente contra BURKE que representava, como já vimos, tendências reacionárias.

PAINE combateu ainda, paralelamente, o sistema de govêrno britânico e o regime de pesos e contrapesos de MONTESQUIEU. Finalmente, foi um grande defensor das liberdades individuais e dos direitos humanos.

Daqui por diante, as doutrinas políticas não se contam mais por séculos, mas por dezenas de anos, porque se multiplicam e refletem de maneira impressionante na estrutura política dos Estados.

Desde o princípio do século XIX até o presente, perdeu-se aquela homogeneidade dos sistemas políticos e, como que a confirmar a lei de SPENCER, evoluiu-se no sentido de uma complexidade crescente das doutrinas, das ideologias, das estruturas políticas dos Estados.

Verificou-se, também, com a independência americana, ou melhor, com a independência dos povos americanos, uma nova linha de doutrinas políticas, que, embora procurando as suas fontes na tradição continental européia ou da Inglaterra, tomaram feições particulares, no nôvo continente americano.

Devemos citar, na linha dos que inspiraram a formação da democracia americana, nomes eminentes como os dos que escreveram o *Federalista*, por volta dos fins do século XVIII, MADISON, HAMILTON, JAY e tantos outros, que, embora inspirados nos elementos do velho continente, deram à sua obra um sentido muito objetivo e de grande transcendência política. Nessa ordem de idéias devem ser citados ainda JEFERSON, defensor da igualdade, dos direitos naturais, da liberdade fundada no contrato, do govêrno liberal.

Para êle, o consentimento do povo é a base de todo o govêrno, e para o exercício da democracia, forma por excelência de govêrno, é preciso não sòmente a educação popular, mas o prestígio às autonomias locais e a seleção intelectual dos governantes.

JACKSON foi o continuador e o realizador das idéias de JEFFERSON. Foi mais político do que doutrinador e o seu espírito realizador pôde tornar uma realidade o pensamento político de JEFFERSON.

Seria longo enumerar quantos defenderam o pensamento político da democracia americana — LINCOLN, BENJAMIM FRANKLIN — e tantos outros.

Não seria lícito, também deixar de mencionar o espírito da reação, expresso no pensamento de JOHN ADAMS, que, embora revolucionário, transformou-se no defensor dos governos fortes e da aristocracia, sustentando que o bem-estar e a educação são as bases de uma aristocracia natural. ADAMS preferia um sistema de equilíbrio político a um govêrno organizado da massa popular.

O século XIX, que LÉON DAUDET injustamente chamou de estúpido, foi, na realidade, o foco das agitações que transtornaram o século XX. No século XIX preparou-se cuidadosamente a subversão política e a subversão social, acrescentando-se a todos os elementos que agitaram os séculos anteriores, o fator econômico, considerado desde então substancial na evolução do conceito de liberdade.

Mas, antes que tivessem tomado corpo essas idéias liberais, que, para nós, são de esquerda, como de esquerda eram os princípios democráticos liberais que derrubaram a aristocracia reinante do século XVIII, desencadeou-se na Europa uma viva reação contra a implantação da democracia, reação política dos nobres expulsos, fazendo-se reviver, já mitigada, a teoria política do direito divino, defendida por BOSSUET e fundada nos princípios da hierarquia, da tradição e da revelação divina.

Os chefes dessa reação tão bem estudada por HAROLD LASKI em seu livro *Authority in the Modern State* foram JOSEPH DE MAISTRE,[29] (1753 a 1821) DE BONALD[30] (1754 a 1840), DE LAMENNAIS[31] (1728 a 1854) e também HELLER[32].

Já agora a teoria do direito divino não é sobrenatural, mas revelada, e providencial, atribuindo-se a legitimidade do poder temporal apenas àqueles que o exercem sob inspiração divina, porque a sociedade é uma instituição natural, não foi obra do homem, mas de Deus, e, por isso também o poder só é legítimo quando emana da vontade divina. A soberania só é absoluta porque tem origem divina. Tudo se processo dentro da ordem providencial.

Estas idéias não prosperaram, como não podiam prosperar mais, depois que os princípios da Revolução Francesa, a Declaração dos Direitos Humanos e a Declaração de Virgínia, haviam coberto os dois continentes, impondo uma nova ordem de coisas e criando no povo a consciência de sua própria soberania.

Dada a influência indiscutível de sua doutrinação política, não seria possível omitir o nome de TREITSCHKE, influência não sòmente política como também doutrinária.

Como BISMARK, êle defendia a tese da supremacia e domínio alemães coincidindo a sua ação com o período de expansão e de unidade da Alemanha (1834-1894).

Centralização e Federação, *A história da Alemanha no século XIX* e uma obra póstuma preparada pelos seus alunos, denominada *Política*, foram as principais produções de TREITSCHKE.[33]

Embora intimamente ligado ao pensamento de FICHTE, outra foi a conjuntura que levou TREITSCHK e a defender a sua tese nacionalista; FICHTE escreveu para um país vencido e que precisava reagir e ressuscitar, mas aquêle foi dominado por um espírito agressivo e imperialista, que estava bem longe do romantismo de FICHTE.

A transformação política decorrente da nova estrutura do Estado no século XIX sugeriu uma outra teoria, largamente desenvolvida naquele período do nacionalismo, concebida nas bases do movimento emancipador de numerosos Estados e de concepções imperialistas desencadeadas.

Justifica-se, portanto, pela sua importância, a menção especial ao nome de MAZZINI,[34] que, com RENAN, FICHTE, TREITSCHKE, constituem os grandes pregadores dessa nova idéia no século XIX, mas cada um com um sentido diferente.

Procura-se a origem do nacionalismo no romantismo ou, pelos menos, em atitudes românticas, bem conhecidas na história. As lutas pela libertação nacional de numerosos povos ou para a defesa contra a agressão estrangeira, constituíram em todos os tempos episódios que não poderiam ser desprezados na formação das concepções políticas, como fato político preponderante na elaboração das idéias políticas.

Já houve quem dissesse que o nacionalismo toma duas formas bem diversas, de defesa e de expansão; a deturpação da primeira será a xenofobia, a da segunda o imperialismo, ambas formas agressivas do sentimento social.

[29] *Essais sur le Droit Naturel de l'ordre sociále*, 1851.

[30] *Théorie du Pouvoir — Essais sur l'ordre sociale*, 1814.

[31] *Essais sur l'indifference en matière religieuse*, 1817.

[32] *Restauration de la Science Politique*, 1830.

[33] Existe uma tradução de *Política*, *Politics*, dêste autor, por Blanche Dugdale e T. Bille com uma introdução de Lord Balfour, 1916. O original é de Leipzig, 1899.

[34] Manifesto.

O nacionalismo romântico e humanitário tem a sua maior expressão em MAZZINI e a forma agressiva, de conflito permanente para a sobrevivência do mais forte, em TREITSCHKE.

MAZZINI (1805-1872) exerceu uma influência política muito grande em todo o movimento político da Itália, e a importância de sua doutrina e de sua ação política foi tanto maior quanto coincidiu com o movimento emancipador de numerosos povos, não só os da América Latina como também da Europa Central e da Península Helênica. Encontra-se em MAZZINI a influência da *monarchia* de DANTE sôbre a missão histórica de Roma e o papel dos governos na satisfação do bem-estar da sociedade. Inspirado também se achava pelo romantismo, por GOETHE, VOLTAIRE e BYRON. Os seus livros principais são *A democracia na Europa, A Santa Aliança entre os Povos, Os deveres do Homem*, etc.

MAZZINI tinha idéias muito próprias a respeito de religião, com certa preocupação de seguir o exemplo de AUGUSTO COMTE, fundando uma religião, mas dando-lhe uma base espiritualista bem consentânea com o seu idealismo e com a sua formação intelectual.

Um dos filósofos que teve maior influência na formação das doutrinas políticas do século XIX foi o Conde de SAIN-SIMON (1760-1825),[35] de origem nobre e que foi certamente o precursor da Filosofia Política seguida mais tarde por AUGUSTO COMTE.

A influência que a Revolução Francesa e as guerras napoleônicas exerceram sôbre êle, deram ao espírito de SAINT-SIMON um sentido próprio, perturbado por aquela influência de fatos extremamente graves na vida política da Europa sôbre as suas teorias, mas pode ser considerado o precursor de govêrno científico, da chamada Democracia.

A sua frase é bem conhecida: a Filosofia do século XVIII foi revolucionária, a do século XIX deve ser organizadora.

Contraria a tôdas as religiões, que chama de *heréticas*, procura construir uma sociedade nova, em que o pensamento filosófico, de uma religião própria, seja a base de uma organização política universal.

No estudo da evolução do pensamento político ou das idéias políticas, não pode ser omitida uma referência a AUGUSTO COMTE, que imprimiu, sem dúvida, um sentido peculiar aos métodos e mesmo às concepções da Sociologia moderna, com a aplicação de princípios científicos, incluindo a Sociologia na sua classificação das ciências.[36]

COMTE foi discípulo de SAINT-SIMON, cujas idéias completou e generalizou dentro de um quadro muito largo e de uma disciplina científica mais perfeita.

Como observa um crítico moderno, COMTE representa uma reação contra as idéias da Revolução Francesa e, sob certos aspectos, assemelha ao grupo de escritores católicos que representa a reação absolutista do princípio do século XIX, com LAMENNAIS, DE BONALD e outros, cujo pensamento político examinamos em outra oportunidade.

As concepções políticas de COMTE são eminentemente autoritárias e imbuídas de um certo espírito tecnocrático. Mas êle confundia sensivelmente as suas idéias religiosas com as políticas, o que dava às suas concepções um alto sentido moral, imbuídas de

[35] SAINT-SIMON, *Lettres d'un habitant de Genève a ses contemporains — De la réorganisation de la société européene ou de la nécessité et des moyens de rassembler les peuples de l'Europe en un seul corps politique, en conservant à chacun son independance nationale*.

[36] *Cours de Philosophie Politique*, 1829-1842.

um conteúdo espiritual. O culto da Humanidade, dos seus grandes expoentes e da fraternidade humana constituíram o fundo do seu pensamento político.

A época em que viveu (1798-1857) era muito propícia a essas concepções, quando se desenvolvia a crítica ao pensamento democrático.

COMTE procurava organizar a sociedade sob governos autoritários, mas orientados por preceitos morais que imprimiam ao exercício do poder um sentido muito alto e justificavam, de alguma forma, essa forma de govêrno. A base da sociedade é a família e a superestrutura política torna-se de importância secundária. As funções dos governos devem ser limitadas à manutenção da ordem e ao bem-estar social. O govêrno deve ter um sentido técnico. Como existem especialistas para construir estradas e executar outros trabalhos semelhantes, também as tarefas de govêrno devem ser exercidas por técnicos.

Nesta mesma época, na Alemanha, procedia-se à elaboração de uma nova filosofia.

Os seus precursores foram FICHTE e HEGEL que, com E. KANT, podem ser considerados os idealistas da política alemã no princípio do século XIX, idealistas porque davam à inteligência e ao pensamento um valor preponderante em suas teorias, entendendo que o mundo espiritual é muito superior ao mundo material.

FICHTE segue uma política liberal individualista — aproxima-se de ROUSSEAU, mas rejeita o estado de natureza anterior à vida social — é socialista — e dêle se guarda ainda aquela famosa carta à nação alemã tão cheia de filosofia política.

HEGEL, que havia mais tarde de exercer tanta influência na formação filosófica de KARL MARX, entendia que o Estado é produto de uma evolução histórica, o que não deixa de ser por isso mesmo um organismo natural. HEGEL reconhece a personalidade jurídica do Estado, mas atribui às constituições um caráter positivo, fruto que são da evolução histórica.

Foi em meados do século XIX, com a transformação da estrutura da sociedade e principalmente da economia, pelo desenvolvimento da industrialização, que as idéias políticas sofreram o seu maior impacto com a formação dos grupos socialistas e de sua ala esquerda representada por KARL MARX, cujas doutrinas foram depois absorvidas pelo movimento comunista do século XX.

Segundo o professor BOULDING [37] a transformação da estrutura política, social e econômica se iniciou naquele período pela industrialização e seus reflexos na estrutura das organizações estatais, bem como na vida dos fazendeiros e dos operários, que se tiveram de adaptar às novas condições de vida.

Como sempre acontece, no início dos movimentos ideológicos, êstes passam de um estado utópico e irreal para o estado ideológico que vai além do real e só depois tomam a forma de concepções adequadas à realidade e aos fatos.

Foi o que ocorreu com o movimento socialista premarxista, que teve em FOURIER, [38] em OWEN, [39] em CABET, os seus utopistas do século XIX, em SAIN-SIMON, em SISMONDI [40], em LOUIS BLANC, [41] em PROUDHON [42] os seus idealistas, mas que só logrou realizar os

[37] *Organizational Revolution.*

[38] Falesterio, 1772-1837.

[39] *Aldeias — células da sociedade*, 1771-1858.

[40] *Não intervenção do Estado*, 1773-1842.

[41] Revolução de 1848, 1811-1882.

seus objetivos através da organização de um partido de bases concretas, fundado nos princípios de FABIAN, de SIDNEY e BEATRIX WEBB,[12] que conquistou o poder na Inglaterra e que é o partido trabalhista inglês.

O movimento socialista dava efetivamente uma proeminência maior à intervenção do Estado e à nacionalização dos meios de produção, para atingir o seu ideal primário, que é dar a cada um, na frase de WEBER, um mínimo de condições de vida, de acôrdo com as exigências da civilização moderna.

Existem numerosas modalidades de socialismo, mas tôdas elas tendem para um ponto comum: a condenação do monopólio individual e a predominância da concepção social de vida sôbre a individual, o que acarreta restrições profundas à propriedade privada e limitações ao gôzo de riquezas individuais.

Foi nesta época, de 1820 a 1880, que surgiram as duas figuras mais importantes do socialismo de Estado: FERDINAND LASSALE e KARL MARX e que representam a tendência mais revolucionária dentro do quadro socialista.

A filosofia é a de HEGEL — a luta de classes é a base de sua ação política que terminará com o govêrno do proletariado, resultado de uma concepção materialista da História.

O Estado é o eterno opressor, que desaparecerá com a vitória definitiva do proletariado e a eliminação da luta de classes.

A teoria das classes dirigentes encontra, já no fim do século, em PARETO[13] e mais tarde em MOSCA, os seus mais interessantes analistas.

Como a maioria dos autores, PARETO distingue os governantes e governados e faz a crítica de cada um dêles, em função de sua concepção, e das atividades que exercem.

As duas classes existem sempre, apenas a sua composição é que varia, bem como as pessoas que participam das suas atividades.

Nos governos absolutos, será um indivíduo; nos governos democratas, serão muitos, um parlamento. Mas, nos bastidores é que se encontram os que desempenham papéis mais importantes, são o poder econômico, os grupos de pressão, o poder espiritual, enfim, tôdas as fôrças que constituem os grupos dentro do Estado e que em seu conjunto constituem a classe dirigente.

A classe dirigente não é homogênea; nela existe sempre um grupo dominante; ela se compõe também de diversos grupos de interêsses, grupos também de formação intelectual bem diferente. Entre nós, por exemplo, o fenômeno militar constitui elemento a considerar na análise da estrutura dos grupos dirigentes.

Voltando a PARETO, vemos que êle considera as diferentes partes ou partidos das classes dirigentes ou governantes, e em cada um, três categorias bem diversas: a) os homens que visam ideais e que seguem normas de conduta bem definidas; b) os homens que só têm por objetivo trabalhar por seus interêsses próprios e dos seus clientes. Êstes se subdividem em duas categorias: 1. os que se contentam com as honras e que deixam aos seus clientes o gôzo das vantagens materiais e 2. os que dividem com os seus clientes as vantagens materiais, principalmente dinheiro.

12 *Materialismo-Federalismo*, 1809-1863.

13 *Traité de Sociologie Générale*, 2 vols.

A atitude de cada um em relação ao outro partido e aos dos seus próprios partidos difere — serão fanáticos, sectaristas honestos ou desonestos, de acôrdo com as suas preferências pessoais.

Entre os movimentos de esquerda acima mencionados os reformistas como Laboriola e Sorel, os anarquistas como Webb, Bernard Shaw, Chesterton e Wellington.

Mas, ao mesmo tempo, a Igreja trazia à humanidade a sua palavra de paz e de harmonia, através da palavra do Papa Leão XIII em sua encíclica *Rerum Novarum*, que consagrava a teoria social da Igreja de Roma.

Ali se conclama à harmonia, chamando os patrões e as classes dirigentes aos seus deveres, ao mesmo tempo que se recorda a necessidade da obediência e da disciplina.

A condenação das soluções extremadas não exclui o progresso e a renovação das doutrinas sociais, pela aproximação das classes.

Século de contradições e de lutas, foi no século XIX, nos tempos modernos, que se forjaram os sistemas políticos que haviam de modificar o panorama político e social do século XX.

Freqüentemente são empregadas as expressões como *instituições*, *sistemas*, *regimes políticos*, para significar o agrupamento das idéias, concertos, órgãos, estruturas etc.

Marcel Prelot [14] assim define êsses têrmos:

Quando as normas e regras de direito se agrupam com um determinado fim, dentro de concepções uniformes, podemos considerar a existência duma instituição. Esta, segundo o mesmo autor, pode ser de diferentes categorias:

— instituição-coisa ou instituição-mecanismo;

— instituição-pessoa ou instituição-organismo.

No primeiro caso, podem se compreender os instrumentos de govêrno, como a lista eleitoral — o regime bicameral, etc.

No segundo caso, estão os órgãos de govêrno — Presidente da República, os Ministros, a Assembléia ou a Câmara.

A idéia de sistema está ligado ao de mecanismo dessas instituições. A hemogeneidade dêsses elementos para o mesmo fim é condição indispensável para a construção de um bom *regime político* que é a Constituição em movimento, articulada, vivida dentro de um conjunto lógico.

Há, na idéia de sistema, qualquer coisa de lógico e, portanto, o sistema não pode funcionar, se as peças, os elementos que o integram, não são harmônicos, se todos não funcionam com a precisão e eficiência necessárias para uma boa articulação de conjunto.

Pois bem, as idéias, essas concepções filosóficas e políticas que se procuraram adaptar às condições de cada país, serviram de base aos novos sistemas políticos, chamados regimes.

Tôdas essas doutrinas, sistemas e regimes, se desenvolveram desde os meados do século XIX até agora, numa complicação crescente diferenciando-se pelas formas mais variáveis, de acôrdo com as numerosas tendências políticas.

Entre elas podemos distinguir notadamente as seguintes:

1. A democracia liberal que encontra as suas regras em Locke, Adam Smith, John Stuart Word Mill e que prosperou na Europa e no continente americano até a guerra de 1914 — 1919.

[14] *Introduction a l'étude du Droit*, vol. II, p. 105. Obra escrita em colaboração com outros professôres.

2. As formas mais atualizadas de democracia em que existe maior penetração dos problemas sociais e participação mais direta do Estado no contrôle da economia, mas que conservam, em suas bases, o princípio da participação do processo na organização do poder.

3. As chamadas democracias populares, dos Estados comunistas, em que existe de fato um partido único, embora seja tolerada a existência de outros grupos políticos minoritários (Rumânia e satélites).

4. Os Estados socialistas, multipartidários, de economia planificada e de intensa intervenção estatal (Suécia e Inglaterra).

5. Os Estados de estrutura política autoritária embora com algumas características de Estado democrático (Portugal e Espanha).

6. Os novos Estados africanos de estrutura unipartidária, mas que não praticam todos os mecanismos da democracia, por falta de meios adequados para realizar êsse objetivo.

Tivemos nesse período também dois tipos característicos de regime:

a) o nacional-socialismo alemão, autoritário com objetivos imperialistas e discriminatórios: a expansão geográfica do Reich e a eliminação dos judeus.

b) o fascismo italiano — Estado corporativo — autoritário, procurando a sua fôrça na volta às origens do Império Romano.

Cada uma dessas formas políticas tem uma inspiração doutrinária. Vai encontrar em determinada doutrina política o seu fundamento, a sua aspiração e pressupõe também determinada estrutura social e econômica.

A necessidade de estabelecer um regime de equilíbrio entre o social e o individual e a dificuldade de adaptar a industrialização intensiva, de grandes concentrações sociais, aos princípios individualistas do *laissez-faire*, criaram esta filosofia moderna, que tem a sua expressão bem marcada em tôdas as constituições modernas e na política de certos países, mesmo os mais capitalistas como os Estados Unidos.

Já agora estaríamos não mais no estudo das doutrinas políticas, mas no sistema de govêrno que é a consagração desta ou daquela doutrina.

O desenvolvimento da tese transcende os limites que nos são demarcados, mas constitui também a continuação mais objetiva dêsses estudos e que devem ser analisados principalmente pela Ciência Política, através da Antropologia, da Sociologia, da Psicologia Social, da Economia, do Direito, enfim, por todos êsses conjuntos de Ciências Sociais que fazem hoje parte da investigação humana nesse terreno.

Como vimos, existe uma certa lógica e uma certa seqüência no desenvolvimento das doutrinas políticas; tôdas elas conduzem a um objetivo, que é a felicidade humana em sua expressão mais completa. Elas se transformaram através dos séculos, mas vão encontrar a sua fonte comum na Antiguidade, porque a Filosofia é eterna e perene; o que mudam são os fatos, o que se transforma são as técnicas, mas o sentimento e as paixões humanas e o seu ideal comum é sempre o mesmo.

Mas tôdas elas se traduzem em sistemas políticos que consagram, afinal, as formas de govêrno.

Sistemas políticos são as diferentes formas de agregação política da sociedade.

4

O Estado e os seus problemas de estrutura

Considerações gerais; a estrutura política; a estrutura econômica; a estrutura social; a estrutura militar; o sistema centralizado — o sistema descentralizado — sistemas intermediários; o totalitarismo; totalitarismo da direita; totalitarismo da esquerda; descentralização e formas totalitárias; causas da concentração; novas tendências.

Considerações Gerais

Quando se examina a estrutura do Estado, diversos aspectos podem ser considerados. Não sòmente quanto à sua forma, divisão política e administrativa, como ao seu regime político, à organização e funcionamento do sistema de govêrno.

Geralmente há uma unidade no conjunto dessas estruturas parciais e que se define em um determinado tipo de Estado.

Mas, de qualquer maneira, a estrutura geral depende dos aspectos peculiares das diversas estruturas parciais — política, social, econômica.

O Estado deve ser, por isso mesmo, a expressão, o reflexo das suas estruturas de base.

A idéia de estrutura está, assim, ligada à organização dos elementos que concorrem para o funcionamento dos organismos do Estado.

É preciso, por conseguinte, considerar os diversos sentidos do que se chama *estrutura* seja ela política, econômica, social.

Poderá ter, por exemplo, sentido formal de que nos fala Durkheim; poderá ser uma concepção mais geral, que compreenda, no dizer de Mannheim, o conjunto dos fenômenos individuais que concorrem para a integração do sistema; poderá ser finalmente, para usar a terminologia de Tonnies, o conjunto das diversas estruturas parciais e de referência.

Por aí pode-se verificar, desde logo, que múltiplos são os conceitos e tipos de estrutura e que, como veremos adiante, a articulação de diversas estruturas é que integra a do Estado.

É que os pressupostos sociológicos, políticos e econômicos dessas estruturas também são variados, em função das condições peculiares a cada país e da sua evolução histórica. As estruturas sociais e econômicas se transformaram freqüentemente sob influências diversas, como se verificou, por exemplo, no século passado. Sociedades agrárias se transformaram em industriais, em conseqüência do desenvolvimento da grande indústria.

Além do mais, é preciso observar que, nem sempre as mesmas estruturas reagem e se comportam da mesma maneira, o que obriga a diferençar o que se denomina estrutura-forma ou estática de concepção dinâmica dessas mesmas estruturas.

Outras dificuldades também existem para a análise dessas estruturas, que, por serem variadas, sofrem um desdobramento cada vez maior, em função das pesquisas e da análise por parte dos que investigam essa matéria.

Temos que tratar da estrutura nacional e, por uma questão de método, considerar, primeiramente a estrutura política que deve corresponder à realização das demais estruturas já mencionadas.

Mannheim considera a estrutura como a mais perfeita expressão de uma realidade social, econômica, política, mas nenhuma parte da sociedade, qualquer que ela seja, pode ser uma estrutura própria, particular, sem levar em conta a estrutura total.

Afirma, ainda, que a idéia de estrutura é essencialmente dinâmica, não se concebendo uma estrutura que não sofra o impacto do conflito e do antagonismo das diferentes estruturas particulares.

É interessante considerar o problema da estrutura em função de outros métodos de investigação das Ciências Políticas e Sociais.

É impossível fugir ao sistema comparativo entre as diversas estruturas existentes, nos diferentes países, como não se pode evitar a comparação, no tempo, da evolução dos fenômenos sociais e das causas mais ou menos diretas que influíram nesta evolução.

Contra esta noção de estrutura outros preferem recorrer ao que denominam tipos, tipos sociais, tipos de Estado, etc.

HERMANN HELLER, reagiu contra essa idéia de tipos e lançou, por assim dizer, com MANNHEIM, a teoria estrutural para explicar os diversos elementos do Estado. HELLER não considera possível estudar os problemas políticos senão em consideração de estruturas, idéia muito mais geral do que aquela que se contém na de tipo.

Dentro da evolução do pensamento sociológico, a idéia de estrutura, embora acompanhe a de tipo, não impede que diversas estruturas, com traços comuns em seus elementos gerais e diferenciados ou peculiares ,representem tipos de estruturas.

Devem-se a JELLINEK, em seu livro *Introdução à Teoria do Estado*, excelentes capítulos sôbre a determinação dos tipos, antes mesmo que o tivesse feito MAX WEBER, e sem a preocupação de generalizar demasiado a importância de certos elementos.

Essa idéia de tipo social ou político é das mais antigas. PLATÃO e ARISTÓTELES, dentro de um terreno puramente especulativo, já haviam criado tipos ideais de Estado, como mais tarde THOMAS MORUS, BACON, CAMPANELLA e recentemente WELLS.

JELLINEK procurou tornar mais objetivo o problema e criar aquilo que êle denominou o tipo médio, que corresponde à representação típica, à imagem típica que nada mais é senão a repetição em diversas unidades dos mesmos caracteres, quer sejam indivíduos ou grupos sociais mais ou menos numerosos — exemplos: a criança, o velho, determinada classe de indivíduos, sociedades, Estado etc.

Todos nós temos a representação perfeita dos tipos médios, e a diferenciação dêsses tipos é o resultado de análise mais apurada.

Daí HELLER insistir na afirmação de que a formação de conceitos na base do tipo ideal, como queria MAX WEBER, não deve ser admitida, porque êsses tipos ideais não existem, sendo mera síntese mental, criação puramente subjetiva. Pressupõe também uma idéia, um conceito de valor puramente interno, visto de fora do fato social, sem base na realidade.

Por isso não pode ser aceita a posição psicológica de WEBER.

A conclusão de JELLINEK é que a ciência do Estado consiste na determinação dos tipos médios de Estado e de relações estatais.

É evidente que, para chegar a êsses resultados, devem-se agrupar os diversos elementos de comparação, atendendo à identidade de origens históricas, de formação social, de tradição política etc.

Sem êsses pressupostos, e a observação já é de GUTTERIDGE, não é possível estabelecer a comparação, nem encontrar os tipos médios, onde inúmeros são os traços comuns ou pelo menos semelhantes.

Tendo como certo que a idéia de estrutura não colide pelo menos no que diz, com a pesquisa social, com a de tipo, de momento que, como já vimos, o conceito de estrutura, em seus elementos estáticos e dinâmicos, permite diferençar os diversos elementos ou, em outras palavras, as diversas estruturas que compõem o Estado.

Cada tipo de Estado corresponde a um conjunto de estruturas particulares, de acôrdo com o sábio conceito que constituiu a base da teoria que os alemães chamaram de *Gelstalt*, com tantas aplicações na Biologia, Física, na Psicologia e na Sociologia.

Essa teoria nada mais é do que a expressão do que vimos afirmando ao desdobrar a estrutura total em diversas estruturas parciais, cada qual com seu tipo e suas particularidades.

Deve-se entretanto observar que a estrutura total não é a soma das estruturas parciais.

Não é problema simples analisar os diversos tipos de estruturas. Insistiremos, por isso, no problema da Ciência Política que estuda precisamente aquela estrutura mais ligada à formação do poder nacional.

Mesmo reduzido o problema a alguns aspectos parciais, também não constitui tarefa estranha compreender todos os tipos de estruturas, sendo tendência normal dos estudos políticos a análise de aspectos particulares de determinados grupos.

A Ciência Política não explica, nem pode explicar, a maioria dos fenômenos políticos e, ainda menos, generalizar essas explicações; pode apenas investigar, à luz de outros fatôres, especialmente sociais, antropológicos, éticos, alguns problemas transcedentes.

Pergunta-se, por exemplo, por que diversos países na mesma época, com o mesmo grau de desenvolvimento, têm tipos diversos de constituições e de governos; por que o mesmo sistema político e a mesma forma de govêrno funcionam diversamente e alteram a sua forma nos diferentes países, do mesmo grau de civilização e desenvolvimento.

Democracia não significa a mesma coisa na Inglaterra, na França, no Brasil, nos Estados Unidos e na Suíça. Quer no seu espírito, quer na sua prática, quer na sua aplicação.

O facismo italiano, govêrno totalitário, difere fundamentalmente dos outros facismos, principalmente porque as formas totalitárias tomam a marca peculiar a cada país e daqueles que exercem o poder.

A democracia ocidental difere de todo e em tudo da chamada democracia popular.

As razões dessas diferenças são infinitas e geralmente conhecidas, mas dependem da estrutura social e econômica, da formação histórica de cada país. E são essas estruturas diferenciadas que correspondem aos diversos tipos de Estado, de govêrno, de sociedade.

Faz pouco, a Associação Internacional de Ciência Política pediu-me que preparasse um estudo sôbre a América Latina como área política, procurando assim obter um estudo comparativo dos sistemas políticos vigentes nesta parte do continente americano.

Procurei mostrar, desde logo, que, embora de formação histórica relativamente recente e obedecendo a sistema de colonização orientado apenas por dois países, Portugal e Espanha, não seria possível senão assemelhar alguns caracteres comuns à formação política dêsses países.

Não seria possível certamente encontrar identidade na estrutura social, por exemplo, da Venezuela, da Bolívia, do Brasil, da Argentina.

O mesmo poder-se-ia dizer da estrutura política.

O que existe, na realidade, são traços comuns ao desenvolvimento histórico, à origem colonial, às ideologias que aqui se desenvolveram, e daí, as conseqüências que conhecemos; certa instabilidade política, o gôsto pelo poder executivo forte, a intervenção militar na política, o nacionalismo, a descentralização. Mas mesmo êsses traços comuns tiveram manifestações diferentes nos diversos países e nas diferentes épocas, como seria fácil demonstrar.

A estrutura política pode ser considerada, como tôda estrutura, quanto ao seu conteúdo e à sua forma. Será organização de podêres do Estado, a maneira de organizá-los, a distribuição dos podêres, o seu funcionamento; será também o conteúdo ideológico do sistema político, o conjunto de direitos e garantias que assegura, a liberdade que protege; será, de outro lado ainda, a subordinação do indivíduo ao poder, a autoridade mais ou menos centralizada e concentrada nas mãos de um ou de muitos. Tudo isso permite classificar as diversas estruturas políticas. Será um Estado autoritário ou liberal, democrático ou absoluto, centralizado ou descentralizado.

A Estrurura Política

A nossa estrutura política e constitucional, democrática e representativa, é uma estrutura complexa, porque é descentralizada dentro de um Executivo forte e procura conciliar a liberdade de iniciativa com o intervencionismo estatal. É uma estrutura composta mas, por natureza, flexível, fundada na descentralização do poder pela distribuição da competência entre diversos órgãos independentes e pela descentralização dos podêres do Estado através da federação, que multiplica as autonomias locais, imunes à interferência do poder central em tudo aquilo que lhes é peculiar.

Em sua concepção ideológica, a nossa estrutura política se assemelha à dos povos ocidentais, quer no que se refere ao conteúdo dos direitos que assimilou e consagrou na Constituição, quer naquilo que diz com a estrutura formal, orgânica do Estado.

Como os Estados ocidentais, sofreu na sua estrutura política as conseqüências da industrialização do mundo, do crescimento do regime capitalista, das modificações sofridas pelas garantias do direito desde a Declaração de Virgínia em 1787. Sofreu também as conseqüências diretas de duas guerras mundiais e o colapso conseqüente do liberalismo econômico do século XIX.

Nessas poucas palavras encontra-se a influência profunda da transformação da estrutura social e econômica sôbre a estrutura política. Nem seria possível de outra maneira, como veremos adiante, em um país que há pouco mais de sessenta anos deixou de ser Império e aboliu a escravidão.

A Estrutura Econômica

A estrutura econômica é mais difícil de definir, porque é mais diferenciada. Realmente, seria impossível colocar no mesmo tipo a economia do Rio Grande do Sul, a de São Paulo, a de Minas, a do nordeste. A formação social, as condições geográficas e climatéricas, a composição étnica dessas populações, são condições suficientes para imprimir a cada uma dessas regiões um tipo peculiar de estrutura econômica.

Se nós nos inclinássemos mais para a estrutura geral, traçada na Constituição, diríamos que a nossa estrutura econômica é baseada na liberdade de iniciativa, isto é, pelo que os americanos chamam de iguais possibilidades conferidas a todos, por uma consideração particular pelo valor a ser atribuído ao trabalho, no desenvolvimento do capital, por uma ação complementar e supletiva do Estado, não sòmente, no amparo às iniciativas individuais, mas, ainda, naquilo que escapaca a essa iniciativa.

Dentro do nosso sistema econômico, abriu a Constituição largas possibilidades ao intervencionismo estatal, permitindo até o monopólio de determinada indústria ou atividade (art. 146).

Não há negar que êsse intervencionismo imprimiu certas particularidades à nossa estrutura econômica, do momento que algumas economias básicas (aço, eletricidade, petróleo) sofrem o impacto da presença do Estado. Os tipos de economia variam do norte ao sul do país. Será mais agrária e pastoril em certas zonas, será industrial em outras, de sorte que não seria possível determinar, a não ser nos traços gerais que esboçamos, a estrutura econômica do nosso país.

A Estrutura Social

A estrutura social é a organização das classes sociais, a sua composição, as suas reações nas diversas etapas da evolução histórica.

Também aqui seria difícil defini-la em seu conjunto, porque, desde a formação étnica até o seu comportamento em face das condições peculiares a cada região, ela se diferencia em violento contraste com a unidade política que conseguimos atingir.

Será talvez êste campo de investigação mais complexo e mais difícil para explicar o desenvolvimento da nossa estrutura nacional, tanto mais quanto, exatamente dos grupos sociais e das reações dêsses grupos, depende a formação da nossa estrutura política e a composição dos nossos órgãos de govêrno.

De todo em todo impossível é uma crítica da estrutura política e o planejamento da sua organização sem levar em conta precisamente êsses elementos que concorrem, através do sistema representativo, à formação dos governos em tôdas as áreas políticas de que se compõe o país. Se é verdade que a estrutura dominante é a política, porque ela pode imprimir diretrizes novas a outras estruturas, especialmente à econômica, nenhuma estrutura política pode sobreviver em sua forma se não encontrar na estrutura social uma base sólida e homogênea.

A União Soviética é um exemplo típico de uma estrutura política impondo um determinado sistema econômica, que, naturalmente, funciona considerando as particularidades e as possibilidades da economia daquele país, mas alterada profundamente, em suas bases, pela subversão da estrutura política. Falta saber se a estrutura social sofreu em sua base a mesma transformação.

Na Inglaterra, o govêrno trabalhista modificou a estrutura econômica do país e atingiu também algumas tradições sociais na organização principalmente das classes mais elevadas, como na escolha dos *lords*. Daí que a estrutura social resiste muito mais às modificações da estrutura política do que a estrutura econômica.

A Estrutura Militar

A estrutura militar tem uma importância muito grande em certos países, principalmente naqueles de estrutura social pouco consistente ou não suficientemente desenvolvida. Certos fatôres históricos contribuem para prestigiar essas estrutura, dando-lhe relêvo excepcional, que, por vêzes, se manifesta através de uma intervenção e de uma penetração maior na estrutura política.

É evidente que a formação de certas elites, principalmente quando elas controlam o poder militar, dão-lhe oportunidade, em certas épocas e como função supletiva, de corrigir as anomalias verificadas no mecanismo normal do sistema político.

É também evidente que esta supremacia do poder militar tem maiores justificativas na ausência de elites políticas, responsáveis pela direção dos órgãos políticos de govêrno.

O comportamento dessa estrutura militar não é sempre o mesmo nos diferentes países e em diferentes épocas; depende muito também da formação intelectual dos chefes militares e do sentimento que têm da sua missão em face do povo.

A estrutura militar em um país democrático deve ser democrática, na formação dos seus chefes, no preparo em todos os graus de hierarquia militar, no processo de escolha e formação de todos os quadros militares.

Não se compara com uma estrutura militar totalitária, imperialista, onde o espírito de conquista e de domínio constitui um imperativo da sua própria organização.

Mas, não só a formação dos quadros é importante na construção de uma estrutura militar num país democrático; o que principalmente é o espírito dessa estrutura, o seu comportamento na vida interna e externa do país, a sua subordinação aos preceitos essenciais do regime instituído.

Porisso é que a república atribui à nossa estrutura militar o dever de defender a nossa soberania no exterior e o respeito à Constituição e às leis no interior; a proteção dos direitos e das liberdades individuais, a defesa da ordem interna.

Essas considerações bastam para mostrar as dificuldades que existem na conceituação de algumas idéias fundamentais e de algumas noções indispensáveis à análise, não sòmente da estrutura do poder, mas também das estruturas chamadas de referências, e que integram a estrutura social.

A articulação racional de todos êsses elementos é que permitiria conciliar fôrças que reagem e se comportam diferentemente dentro de um mesmo Estado.

Nos sistemas constitucionais, a constituição política geralmente representa a síntese de todos êsses problemas principalmente naqueles países que, sob a influência da moderna técnica constitucional, abriram novos capítulos para os problemas econômicos, sociais, militares etc., constituindo aquilo que já se denominou de planejamento geral do Estado.

Na verdade, tal critério obedece a uma concepção demasiado estática das estruturas. O certo é que as transformações que sofrem, cada vez mais ràpidamente, não permitem conciliar essa idéia de Constituição, como ordem estatal fixa, com a de estrutura.

No texto apenas se encontram as bases e as linhas gerais do sistema. Mas ali também devem-se deixar as margens para as flutuações normais e as transformações dessas estruturas.

O Sistema Centralizado
O Sistema Descentralizado
Sistemas Intermediários

A orientação geral indicada no título subordina a divisão dos sistemas políticos no que se chama centralização e descentralização. É uma velha tendência que, entretanto, não sòmente já se acha superada pela moderna orientação, como também permite algumas discriminações que tiram ao tema a sua aparente rigidez.

É preciso distinguir o que se entende por centralização política, centralização administrativa, centralização do poder, centralização geográfica, tipos bem diferentes da centralização, com sentidos bem diversos.

O mesmo poder-se-ia dizer da descentralização política, administrativa, territorial, por serviço, funcional, técnica, etc. A verdade é que, exatamente por ser a centralização um instrumento do poder político e dos governos absolutos, que se procurou, através de processos técnicos, conciliar o interêsse do Estado e a concepção moderna do intervencionismo estatal, naturalmente centralizadores, com um sistema que importe na redução do poderio conseqüente a esta centralização, assegurando a liberdade do indivíduo e dos grupos políticos e sociais.

Não é a centralização, mais ou menos mitigada, que importa na formação de governos absolutos, mas os governos absolutos e totalitários são por natureza centralizados.

Com isso concentram o poder nas mãos de poucos e eliminam as autonomias individuais e locais.

A França, por exemplo, é um país unitário e centralizado; todo o poder ali é hierarquizado; a subordinação das autoridades locais ao poder central é a regra, mas com isso não se eliminou a liberdade.

Foi por isso que alguns franceses, tendo à sua frente Barthélemy e mais recentemente Laubadère, utilizam o vocábulo desconcentração para conciliar o princípio da centralização, com a distribuição da competência aos órgãos locais, sem quebra do poder hierárquico, no que foi também seguido por anglo-saxões como Maddich — deconcentration. Por isso é que ali se admite que êsses organismos locais sejam representantes do poder central, e, não como entre nós representantes das autonomias locais, porque ali subsiste a subordinação hierárquica ao poder central, do qual emanam os podêres locais.

Como se vê, não se pode afastar, no exame dessa matéria a análise que vamos fazer, com certo cuidado, das sutilezas e peculiaridades dos diferentes sistemas políticos.

Como já disse acima, a centralização tem sido malsinada pelos chamados liberais. Relembremos o que disse o nosso Tavares Bastos (*A Província*, p. 30):

"Descentralizai o govêrno: aproximai a forma provincial da forma federativo; a si própria entregai as províncias; confiai à Nação o que é seu, reanimai o enfêrmo que a centralização fizera cadáver; distribuí a vida por tôda a parte; só então a liberdade será salva".

Era êste o tom de quantos investiam contra a centralização, que, por sua vez, era definida com veemência não menor.

Veja-se o Visconde de Uruguai, em seu ensaio de Direito Administrativo:

"A centralização é essencial; não pode deixar de existir quando se trata de interêsses comuns e gerais a uma sociedade. É então o laço que os une. Daí ao Município a faculdade de entender em negócios que afetam tôda a Província, os diversos Municípios, à Província o direito de tomar resoluções que entendam com os negócios e interêsses de outras ou de todo o Império, e tereis a anarquia e a dissolução da sociedade".

Essas citações poder-se-iam multiplicar. Constituíram um dos temas prediletos não dos políticos brasileiros, mas dos de tôda a Europa. Tôda a história do Império foi uma luta de centralização e descentralização, desde o ato adicional e a lei de interpretação até a proclamação da República.

Atribui-se a Nabuco a frase de que a Federação teria salvo o Império.

Nos têrmos em que se achava colocado o problema até a Proclamação da República, já não tem mais razão de ser entre nós. Com a Federação, descentralizou-se política e administrativamente o país, mas nasceram outras dificuldades conseqüentes à multiplicação de áreas políticas e administrativas superpostas, mas que encontram solução técnica sem quebra da estrutura federativa.

Contesta frontalmente a tese tradicional formulada na França, especialmente por Esmein e Hauriou, o professor Einsenman, discípulo de Kelsen, em seu conhecido livro sôbre a centralização e a descentralização.

Nega êsse autor ser a centralização autoritária e governamental e ser a descentralização nacional, liberal, e constitucional, principalmente em face das novas técnicas que modificaram a posição do problema.

A contestação se funda principalmente em:

1. O fato de se considerar a descentralização liberal e democrática não importa em admitir-se, ao contrário, que a nomeação das autoridades locais pelo poder central torna o regime autoritário.
2. A formação histórica dos podêres locais obedece a um critério representativo restrito, limitado, sem caráter democrático.
3. Não basta a existência de um sistema eleitoral para definir um sistema democrático. Existem outros pressupostos, nem sempre respeitados na formação dos órgãos políticos locais.

Poderíamos acrescentar que, muitas vêzes, o estímulo a essas autonomias alimenta a formação de grupos políticos e sociais, que caracterizam pequenas oligarquias locais que nem sempre vivem sob o regime da liberdade.

A tese formulado por Einsenman obedece a um critério mais objetivo, em face das transformações do Estado Moderno e dos diferentes métodos e processos racionais de descentralização adotados.

Dabin entende, por exemplo, que a idéia de Estado e de centralização são inseparáveis, em princípio, o que não impede uma justa proteção dos interêsses locais e individuais por meio de uma descentralização que venha a reconhecer a autonomia dos grupos e dos indivíduos.

Certos governos autoritários admitem, por isso mesmo, a personalidade dos grupos sociais e das corporações. É o que ocorre em Portugal, na Espanha e o que ocorreria com o fascismo italiano.

O professor BURDEAU sustenta igualmente que a democracia, por ser individualista, concede o primado da autonomia ao indivíduo e não aos grupos intermediários. A mesma concepção vamos encontrar nos escritos do Padre VENTURA, de acôrdo com os princípios da filosofia cristã.

O professor HAURIOU formulou sôbre êsse tema o seguinte axioma: O poder minoritário, isto é, das elites do Estado, é centralizador, enquanto que a soberania nacional é um poder descentralizador, porque emana da Nação, isto é, do povo organizado.

As democracias são descentralizadas, não sòmente porque são expressão da soberania nacional, como ainda por motivos sociais e políticos conhecidos, a saber: ressurgimento do particularismo local e das antigas regiões com seus costumes, língua etc., ressurgimento das autonomias locais contra os interêsses gerais, em virtude de condições puramente geográficas, etc.

Com isso o poder majoritário reage para readquirir o poder com um movimento nitidamente descentralizador.

Os problemas eleitorais também favorecem a descentralização.

As formas totalitárias que representam, por isso mesmo, uma absorção de todos os podêres pelo centro, constituem um exemplo sempre citado de uma relação entre os governos absolutos e a centralização.

É preciso não confundir, entretanto, a centralização que corresponde à acumulação de uma soma grande de podêres nas mãos de uma única pessoa, podêres êsses que atingem uma grande quantidade de setores de atividade, eliminando a iniciativa privada, com a centralização que elimina as autonomias locais, subordinando-as ao regime hierárquico que lhes tira a liberdade de autodeterminação.

As formas totalitárias atendem mais ao primeiro tipo isto é, como veremos, elas preferem acumular somas enormes de podêres, muitas vêzes mantendo uma certa descentralização administrativa.

O vocábulo concentração exprime muito na moderna terminologia política.

Em um trabalho muito interessante, feito em colaboração e editado pelo professor ROBSON da London School, AISTEN ALBU faz a distinção entre a concentração e centralização, utilizando o primeiro vocábulo para determinar a organização do poder legal e constitucional em uma determinada estrutura, deixando a centralização para exprimir a maneira pela qual êsse poder é utilizado nessa organização.

Nota o professor ROBSON que outros escritores usam a palavra no sentido diverso, por exemplo: a distribuição do departamento central do govêrno por diversas repartições locais seria considerada um sistema de descentralização, enquanto que, em uma administração descentralizada, as funções seriam devolvidas às autoridades locais, de acôrdo com o direito que a elas foi outorgado pela Lei.

Esta ligeira explicação serve para esclarecer prèviamente o que vamos dizer a respeito do Estado totalitário.

O Totalitarismo

O totalitarismo representa o Estado que acumula nas suas mãos a maior soma de podêres: econômico, político, social e, porque não dizer também, o policial. Não há totalitarismo político sem o econômico, porque o chefe, representando o poder estatal, absorve o poder econômico, e o regime da intervenção tem plena expansão.

Não raro êle se apóia em fortes grupos sociais, mas que se submetem às dizetrizes do poder político.

A centralização se caracteriza com uma concentração do poder político, o que não exclui a utilização de processos técnicos de administração descentralizada. Deve-se observar que, como acentua Boulding, no Estado moderno, mesmo sem totalitarismo, a organização nacional da economia sempre se encontra devidamente planejada, mas sem a concentração do poder político.

As formas totalitárias têm bases éticas e ideológicas que imprimem caracteres muito peculiares ao sistema político e à estrutura social. A interpretação materialista da história faz parte do sistema marxista.

Seria interessante analisar os diversos sistemas totalitários da esquerda e da direita. Evidentemente que está muito além das nossas possibilidades atender à análise dêsses sistemas, alguns dêles já suplantados pelos acontecimentos.

No princípio dêste capítulo falamos muito em estruturas, tipos de Estado e tipos de estrutura. O que ali se disse tem inteira pertinência agora. Não é possível fixar tipos de Estado totalitários senão em razão, apenas, das suas tendências ideológicas, de direita ou de esquerda.

Colocaríamos, assim, de um lado, principalmente o fascismo italiano, o nazismo alemão, as formas usadas na Península Ibérica e outras que vigoram com maior ou menos profundidade na América Latina.

Do lado esquerdo citaríamos principalmente o que se passa nos países socialistas, com maior ou menor expansão também pelo continente asiático.

Tôdas essas formas têm causas históricas muito diferentes, obedecem a necessidade mais ou menos justificada e tiveram expressões também diversas.

Totalitarismo da Direita

O fascismo italiano obedeceu, por exemplo, não à necessidade de reagir contra o comunismo, mas também a considerações de ordem política peculiares à península, em um movimento cíclico de unificação.

O totalitarismo italiano revelou-se através de concentração do poder do Estado.

O partido único foi a expressão da concentração do poder político, sob a direção de um chefe único, do Duce, embora um pouco amenizada essa concentração pela organização das corporações que exprimiam a opinião de grupos sociais econômicos, que representavam os elementos vitais do Estado italiano.

É exemplo típico da concentração do poder político e da descentralização dêsse poder através de uma multiplicidade de organismos mais ou menos representativos.

O nacional-socialismo alemão, por sua vez, tem raízes profundas na tradição imperialista da Alemanha, racista e expansionista. Mesmo as tradições e as lendas germânicas constituíram fonte de inspiração para a organização do Estado Nacional.

Os dois problemas fundamentais do espaço geográfico e do povo, o primeiro justificando a expansão territorial e o segundo o racismo e a incorporação de todos os povos de raça germânica, determinaram o fortalecimento do poder geral, do partido único, da discriminação racial, da dilatação do poder central sôbre todo o povo alemão (o Volk) em sua significação étnica mais profunda.

Para atingir essa unidade política, étnica, territorial, foi preciso criar a idéia do Füehrer, e o Füehrung, como expressão do poder político.

Totalitarismo da Esquerda

O totalitarismo da esquerda, que é representado atualmente, como já disse, pelos países que adotam o regime comunista, tem como base o domínio do indivíduo pela coletividade e desta pelo partido.

Doutrinàriamente, funda-se no materialismo histórico, com bases filosóficas em Hegel, na lei dos três estados e na interpretação materialista da história. Sob o ponto de vista econômico, baseia-se também na teoria do valor.

Politicamente é um sistema centralizado, menos na pessoa do chefe do que na do partido. O poder pessoal é geralmente menor do que nos regimes totalitários da direita.

Tècnicamente obedece a uma descentralização mais aparente do que real. A Rússia é um conjunto de Repúblicas independentes, mas com seu poder de autonomia limitadíssimo, não só pelo domínio de um único partido político, como também por uma subordinação hierárquica, de origem constitucional, ainda mais acentuada pela concentração do poder político do govêrno central. É um regime nitidamente de tutela.

Descentralização e Formas Totalitárias

Se analisarmos a administração, ou melhor, o regime administrativo, e a estrutura política dêsses países, veremos que a fórmula simples, equiparando descentralização e liberalismo e sistema centralizado e totalitarismo, precisa ser compreendida em têrmos.

Roger Bonnard, eminente professor na Universidade de Bordeaux, falando sôbre a teoria do nacional-socialismo, afirma, por exemplo, que êsse último regime manteve a administração descentralizada das comunas, reconhecendo a autonomia dessas entidades públicas.

O mesmo aconteceu na Itália com o fascismo, como se vê em Ranelletti, ao mostrar que o fascismo manteve a autonomia territorial das prefeituras e das comunas.

A descentralização territorial, pelo desdobramento da atividade administrativa das unidades territoriais, subsistiu. O que se eliminou e alterou foi o espírito dessa descentralização.

Dizia GNEIST, falando no regime comunal, que o *self-government* é a expressão máxima da descentralização e que com êle se transfere para os órgãos locais uma parte dos podêres do órgão central, o que conheceu a Inglaterra com a aplicação centenária da lei dos pobres.

Pois bem, na Alemanha nazista verificou-se o mesmo fenômeno, mas apenas com a particularidade de que, em vez de autonomias locais se regerem por princípios democráticos, foram contaminadas com o espírito do poder central representado pelo *Füehrerprinzip*, conservando o Füehrer a totalidade do poder local.

Também na Itália esta hierarquia do poder na descentralização caracterizou um sistema.

Faltou a essa descentralização aquilo que nós consideramos essencial, isto é, a capacidade de autodeterminação e a origem popular dêsse poder.

Quanto à Rússia e aos Estados totalitários da esquerda, poder-se-ia também fazer a mesma observação. Ali se conhece a descentralização, mas sem os caracteres próprios dos Estados democráticos, quanto à origem do poder descentralizado e à ausência de subordinação hierárquica.

CAUSAS DA CONCENTRAÇÃO

Já dissemos, acima, que nossos processos técnicos foram imaginados para aliviar a máquina estatal dos males da centralização, evitando aquilo que BERDIAEFF denominou de *surmenage* do Estado, pela excessiva quantidade de trabalho que recai sôbre o organismo central.

É incontestável que as formas tradicionais são insuficientes para resolver o problema eminentemente técnico, e isto por duas razões: a primeira é a natureza de todo o sistema estatal moderno, eminentemente concentrado. O artesanato não existe mais; as atividades puramente individuais são cada vez mais reduzidas. Predominam as grandes unidades, grandes usinas, grandes hospitais, grandes universidades, grande poder econômico, grandes fôrças geradoras de energia de tôda a espécie, mesmo aquelas que, pela sua potência, não respeitam mais fronteiras nem contingências humanas.

A concentração e o aumento de valor e de tamanho das unidades favorecem a centralização.

A segunda causa foi a guerra, que concentrou o poder militar, mobilizou as atividades privadas, socializou o que antes era privado, e o processo de regressão às velhas fórmulas liberais e ao primado do indivíduo é lento e às vêzes impossível.

Quantos países, depois da guerra, não seguiram o regime da nacionalização, imposta por exigências sociais e por imperativos econômicos que desmentem doutrinas consideradas invulneráveis?

O grande problema da socialização, mesmo aquêles que se compreende nas reivindicações socialistas mais moderadas, é o de descentralizar o poder econômico e administrativo concentrado nas mãos do Estado.

A primeira conferência técnica organizada pela Conferência Socialista Internacional, realizada em dezembro de 1948, tratando da nacionalização, expressou a opinião de que a centralização é um grande mal, porque reduz a produção individual, eleva o

custo, frustra a iniciativa individual, complica as tarefas do Estado e piora as condições de rendimento do trabalho, tornando anônima a responsabilidade pelas tarefas individuais, e sugeriu que a responsabilidade do poder fôsse delegada o mais possível aos elementos de mais baixa categoria da indústria nacionalizada.

A conferência, entretanto, distinguiu a centralização administrativa da concentração da totalidade ou de uma parte dos podêres de uma indústria com a administração de uma única emprêsa.

Não se pode, nesse terreno, raciocinar senão em função das causas determinantes dessa profunda transformação do mundo, que o professor BOULDING reduz às seguintes:

1. O movimento trabalhista iniciado na segunda metade do século passado. 2. O aumento do poder político das massas rurais e a organização da agricultura. 3. A influência das organizações profissionais e sindicais na vida política. 4. O desenvolvimento da grande emprêsa. 5. O aumento dos podêres governamentais.

Podemos reduzir êsse esquema do professor BOULDING a três causas principais, a saber: o progresso da técnica, as reivindicações sociais e as guerras.

A conseqüência foi a concentração econômica e em seguida a concentração do poder. MANNHEIM faz sôbre êsse assunto algumas observações interessantes (*Essays on Sociological and Social Psychology* p. 156). A técnica militar permitiu a concentração do poder nas mãos de poucos. Um homem com um rifle pode enfrentar poucos homens, mas com uma bomba ou uma metralhadora pode enfrentar milhares. O que não se dirá com as mais modernas armas?

O mesmo pode-se dizer em relação ao govêrno e à administração. O telefone, o telégrafo, o rádio, a televisão, a estrada de ferro, o automóvel, e o aperfeiçoamento técnico das grandes organizações vieram facilitar o contrôle central. Além do mais, os métodos de contrôle da opinião pública e da propaganda, a técnica da propaganda, tudo isto convida à centralização.

BERTRAND RUSSEL, em livro recente — *The impact of science on society* — insiste nas mesmas idéias. O aumento do contrôle central é uma das maiores conseqüências do uso do telégrafo.

Na antiguidade, os procônsules das províncias distantes podiam se rebelar à vontade e tinham tempo de se entrincheirarem antes que o govêrno central tomasse conhecimento de rebeldia.

Quando CONSTANTINO proclamou-se Imperador, já se achava nos muros de Roma e os romanos ignoravam a sua rebeldia. E conclui, se existisse então o telégrafo, talvez ainda hoje o ocidente não fôsse cristão.

Na batalha de Nova Orleães, em 1812, os chefes militares ainda desconheciam a conclusão da paz e por isso continuavam a lutar, por falta de comunicações.

Não podemos imaginar as dificuldades da vida daquela época que facilitava a descentralização.

ALBERDI, o grande sociólogo argentino, em suas *Bases*, mostra como as autonomias locais se desenvolveram na América em conseqüência da falta de comunicações. A técnica influi desicivamente para alterar as concepções políticas e administrativas, e até a impor restrições ideológicas das mais graves.

Em um país democrático, como os Estados Unidos, mesmo os elementos que não são reacionários, consideram indispensável a ortodoxia ideológica anticomunista para admitir desde o mais humilde técnico até o sábio, nos trabalhos relacionados com a energia atômica.

Novas Tendências

Todos êsses elementos que acabamos de apontar, tiveram como conseqüência uma nova concepção de Estado, que permite uma certa concentração do poder, mas poder distribuído por diversos organismos, que se controlam mùtuamente. Estado inspirado em concepções sociais, que exigem a subordinação dos interêsses individuas e dos direitos individuais, inclusive o de propriedade, ao interêsse social e coletivo, que permita estabelecer um regime jurídico, por meio do qual o Estado possa assegurar as liberdades individuais e limitá-las pelo poder de polícia.

O regime da separação de podêres, uma das bases das instituições livres, foi ajustado às novas concepções do mundo, racionalizado para ter uma aplicação adequada, e o poder judiciário passou a exercer, nos regimes constitucionais, a proteção dos interêsses individuais, dentro do espírito político que caracteriza o Estado moderno.

Seguro social, saúde, disciplina de atividade diversas e dos negócios, evitando o abuso do poder econômico, são traços característicos dêsse nôvo tipo de Estado.

Era lógico que também o princípio da descentralização sofresse as conseqüências dessa nova concepção do Estado.

Para isto, não sòmente a descentralização territorial, em seu tipo clássico, já agora sofrendo a influência do progresso nos serviços públicos, foi mantida com a eleição dos órgãos locais, o poder tributário próprio, a autonomia administrativa, mas tudo isto sem quebra de uma articulação nacional e planejada com os demais órgãos locais e os órgãos da administração central.

Além dessa forma de descentralização, aperfeiçoou-se a descentralização administrativa dentro de cada serviço, multiplicaram-se as modalidades de descentralização funcional, por meio de funções públicas, autarquias, sociedades de economia mista; melhorou-se o sistema de concessões de serviços públicos e particulares para a exploração de meios de transportes urbanos, eletricidade, água etc.; desenvolveram-se ainda mais os métodos de cooperação do Estado com particulares, principalmente no terreno da assistência médica.

Tudo isso caracteriza o Estado moderno e a técnica descentralizadora que tem empregado.

Mas tôda esta descentralização será vã no terreno político, quando não acompanhada de um regime de contrôle que faça distribuir os encargos públicos pelos grupos políticos, evitando que o poder dominante transforme a administração em um grande instrumento da sua política e de um poder econômico e administrativo insuperável.

De nada adianta a descentralização, se não fôr inspirada em princípios democráticos, porque, pela descentralização hierárquica e tutelar, pode-se exercer o poder político em vez de distribuí-lo.

A nossa experiência política vem demonstrando que nenhum dos princípios pode ter, na atualidade, a simplicidade que decorre dos têrmos em que foram colocados êsses dois problemas em suas origens.

O tema em si dêsse trabalho permitiria uma larga excursão por todos os domínios da Ciência Política e da Teoria do Estado. Procuramos limitar o seu conteúdo, e considerar apenas aqui o problema da estrutura em função dos dois sistemas, isto é, da centralização e da descentralização.

Graças ao regime federativo e ao sistema da separação dos podêres, conseguimos estabelecer uma estrutura política que permite descentralizar o Estado politicamente, através da federação e descentralizar o poder do princípio da independência e da harmonia dos podêres.

A federação é cada vez mais União, e mesmo a descentralização, pelo reconhecimento da autonomia política e administrativa das unidades políticas de que se compõe o país, está a exigir a racionalização do sistema, por uma justa distribuição de competência e uma articulação das atividades comuns à administração em seus diversos graus.

Por sua vez, o regime da separação de podêres ,com o crescimento do poder administrativo e uma flexibilidade maior do sistema legislativo, está também a aconselhar uma revisão do sistema de contrôle que evite a demasiada concentração do poder político.

Não cabe aqui examinar os remédios para os males dessa concentração inevitável, mas êles não escapam à observação e ao estudo dos que se dedicam à Ciência Política e à Administração.

Êsses remédios existem e precisam ser aplicados, com sabedoria e firmeza, para que a inevitável concentração do poder administrativo, dos podêres de contrôle e do poder normativo não constitua razão para a subversão de um regime fundado essencialmente no equilíbrio político.

Não resta a menor dúvida de que o poder centralizado, concentrado, é aquêle que mais concorre para o fortalecimento do Estado como poder, e que os governos totalitários, obedecendo em linhas gerais às características do poder militar, são aquêles também que permitem fazer um contrôle indispensável para a direção da guerra.

Todos os países, por mais democráticos que sejam, concentram o seu poder nas mãos de um grupo menor, que dirige a guerra, como reúnem maior quantidade de poder sôbre as pessoas e sôbre as coisas, para utilizá-las no objetivo de momento, que é a guerra.

Quando se fala em guerra total, tem-se em vista não sòmente a intensidade do conflito, mas a utilização de todos os meios e de tôdas as pessoas, mesmo os civis, para participarem do conflito.

O regime democrático, em sua aplicação ortodoxa, entra em colapso durante a guerra. Os segredos militares, a necessidade de fortalecer o poder político, mesmo quando adverso, prejudicam fundamentalmente o mecanismo do sistema, inclusive a descentralização do poder político e o administrativo.

O sentido militar da hierarquia e a necessidade de um planejamento mais intenso e mais profundo, são causas de redução das autonomias locais que não se podem desenvolver com a mesma liberdade que constitui afinal a própria essência do sistema e a razão de ser de sua instituição.

Sendo assim, parece evidente que o sistema descentralizado é por natureza fraco em período de guerra, dominado de preferência por uma estrutura de tipo militar e hierarquizada.

Se a descentralização política não desaparece de todo, a sua prática entretanto estará em função da idéia central, que é a guerra em sua expressão total, isto é, a que convoca todos os homens, tôdas as instituições, todos os bens, todos os recursos materiais e humanos para o objetivo comum.

É êste o tópico final do tema iniciado com o estudo das diversas estruturas do Estado.

É evidente que não se pode considerar em tempo de guerra o problema, pelo menos em seu aspecto formal, da mesma maneira que o fizemos, considerando o tempo de paz.

O fato da guerra não modifica o conteúdo das diversas estruturas — política, social e econômica; apenas elas devem ser utilizadas com outro fim, o que pode necessàriamente alterar essas estruturas sob o ponto de vista formal.

Em conseqüência, existe maior tendência para a centralização do poder econômico, através de um contrôle mais intenso e mais profundo sôbre as atividades econômicas, em tôdas as suas manifestações.

O poder econômico é o nervo da guerra; vence quem tiver maiores possibilidades, melhores reservas, mas, é preciso acrescentar, aquêle que tiver também uma estrutura social mais resistente; mais fibra, mais disciplina, melhores fontes de energia humana.

O contrôle de tudo isto através de organismos que se multiplicam e também de organizações privadas extremamente eficientes tira ao indivíduo grande parte de sua autonomia, porque o contrôle induz centralização, restrição da liberdade, disciplina.

As adaptações necessárias para o tempo de guerra serão mais ou menos profundas. Dependem essencialmente das estruturas existentes em tempo de paz e dos organismos que mantêm essas estruturas, mas tôdas, de qualquer forma, têm de se sujeitar à disciplina normativa ou administrativa imposta pelo poder militar.

Uma guerra prolongada deforma as instituições de paz através de uma centralização necessária mas que contraria a essência das organizações de paz baseadas numa descentralização mais ou menos profunda, de qualquer forma, numa distribuição do poder político e da administração pelas diversas correntes de que se compõe a estrutura nacional.

5

Um sistema político: a Democracia.

As suas raízes históricas; as liberdades individuais; primeiras relações entre o indivíduo e o govêrno; sentidos da Democracia; equívocos de interpretação; princípios fundamentais da Democracia; o eleitorado; algumas opiniões; democracia liberal e social; a participação das massas no processo democrático; conclusão.

A democracia é um regime político que representa a conquista de um certo número de direitos pelo povo e que permite principalmente a sua participação pelo voto na organização dos podêres do Estado.

É regime político que admite diversas formas que se denominam formas de govêrno, e que se distinguem pelas diferentes formas de organização do poder, isto é, de composição dos órgãos de govêrno.

É evidente que o poder terá uma determinada organização se o povo participar da sua formação, porque o eleitorado irá se constituir em uma parcela da estrutura do Estado. Mas terá outra organização se o poder se constituir à revelia do eleitorado, pelo domínio exclusivo de um grupo que elimina o processo eleitoral.

Ainda outra distinção poderá ser feita em função da organização do eleitorado: se emanado das direções das cúpulas, como no caso do partido único, ou se nascido das massas populares.

Regimes políticos, autoritários, totalitários ou democráticos têm muito a ver também com ideologia, porque êles se assentam em bases doutrinárias e acenam com ideologias que são a base mesma de sua formação e o sustento de sua atividade.

Discute-se muito se a democracia é uma ideologia, entendendo alguns que é mero estado de espírito ou uma condição de vida, mas, considerando outros, entre os quais me coloco, que a democracia é uma aspiração constante de justiça, de igualdade de oportunidade para todos, uma perspectiva de progresso e desenvolvimento social, dentro da liberdade, e, portanto uma ideologia, com todos os seus mitos e sequelas.

Mas a simples colocação do problema vem mostrar a sua complexidade e as divergências profundas que o cercam.

As Suas Raízes Históricas

A democracia como a conhecemos hoje, é o resultado de um longo processo histórico, de uma evolução da sociedade política e do pensamento, com a conquista de direitos e de liberdades, em benefício do indivíduo e da coletividade humana.

Há, entretanto, uma origem comum em todos os movimentos democráticos. É aquela que se encontra na raiz mesma do vocábulo, que nos vem da Grécia antiga — govêrno pelo povo (*demos* — povo, *kratia* — govêrno).

Na Grécia antiga, isto é, em Atenas, existia realmente uma democracia, embora nos limites estreitos da Cidade-Estado. E foi uma democracia autêntica, no dizer de Warde Fowler (*The City State or the Greeks and Romans*, p. 151), não sòmente na forma mas também no espírito. Tucídides descreve com exatidão o que era a democracia ateniense:

"É verdade que nós somos chamados de democracia porque a administração está nas mãos de muitos e não de poucos. Quando um indivíduo é aproveitado em um serviço público, êle o é não como um privilégio mas pelos seus méritos. A pobreza não é um estigma mas o homem deve ser aproveitado em benefício do seu país, por mais obscura que seja a sua condição".

Não havia classes privilegiadas, nem grupos de indivíduos que tivessem parcelas do poder, que era accessível a todos os cidadãos.

Em Roma já não ocorreu o mesmo, e se, por vêzes, teve uma forma democrática, na realidade, na observação de Políbio, reunia as características dos três sistemas: a monarquia, a oligarquia e a democracia, porque se assentava em uma oligarquia a mais perfeita.

Algumas tentativas na história foram feitas para a implantação de govêrno democrático, mas sem as características que conhecemos hoje.

As Liberdades Individuais

Mas as conquistas de liberdades essenciais sempre constituíam objeto de reivindicação permanente e a verdade é que, sem elas, não teria sido possível a democracia: — A *Magna Carta* e o *Habeas Corpus*, são etapas marcantes dessa história que culminou com a declaração dos direitos do homem, nos Estados Unidos, em Virgínia no ano de 1777 e na França em 1789.

A liberdade política não existe sem as demais liberdades e, por isso mesmo, a democracia se definindo como um sistema apoiado essencialmente na liberdade pelo voto, a sua prática é impossível onde não existem as demais liberdades, como as de pensamento, de opinião, de reunião, de associação e tôdas aquelas indispensáveis à prática do regime.

Foi por isso, que se procurou encontrar o comêço da democracia moderna na luta travada na Inglaterra, sob os Stuarts, para a conquista da liberdade religiosa e que principalmente os autores inglêses (H. Laski, *English Democratic Ideas in the XVII Century*) consideraram o movimento da Reforma a conquista inicial da idéia democrática.

O princípio da igualdade, isto é, de que todos os homens nascem livres e iguais, foi o pensamento central da vida democrática. Fàcilmente, concluiu-se pela conquista da liberdade política.

A referência a Rousseau e Locke no capítulo sôbre a democracia, tem o sentido não de uma contribuição direta dêsses dois filósofos para a constituição do sistema democrático, mas da influência que possam ter tido nessa elaboração.

Rousseau produziu com suas obras, principalmente com o *Contrato Social*, um grande impacto ao analisar a posição do indivíduo na vida social e a sua participação na vida política. Para êle, o homem vivia, no seu estado de natureza, em estado selvagem — sadio, ágil, robusto, vivendo do pouco que conseguia obter, mas feliz, porque livre.

Dessa fase selvagem, êle passa a outra onde existe alguma organização, notadamente a família.

Foi a descoberta da metalurgia e da agricultura que tirou os homens dêsse estado, originando-se a propriedade privada, a luta, as desavenças.

Daí surgiu a Sociedade Civil através de seus contratos. Mas como conservou a liberdade e as exigências do acôrdo social?

E aqui vem a parte de ROUSSEAU na formação do pensamento democrático.

ROUSSEAU entende que pode haver alienação da liberdade pessoal em favor do corpo social, mas a soberania dêsse corpo social de que todos participam, importará na submissão do indivíduo a êle próprio como parte dêsse corpo social.

Para êle a liberdade está condicionada ao comportamento da coletividade. É o fim do poder absoluto que se transfere ao povo.

Vem então a teoria da vontade geral, que é a do próprio povo, constituído dos seus membros e que resolve por maioria, devendo a ela se submeter a minoria.

A vontade geral não é assim a vontade de todos, mas um mito, que justifica as soluções das maiorias. É o mesmo que bem comum para outros, no dizer de PRÉLOT.

Mas, para valer é preciso que o corpo político decida diretamente. A soberania é intransferível e não pode ser exercida por representantes.

Tal é a contribuição de ROUSSEAU para a formação do pensamento democrático.

LOCKE também parte de pontos semelhantes aos de ROUSSEAU; apenas, no estado primitivo o homem gozava de mais felicidade, embora sofrendo sempre os riscos de uma insegurança na solução dos conflitos, por falta de organização da sociedade.

Daí o pacto social que assegurou aos homens a propriedade e a liberdade dentro de uma sociedade civil e política.

Assim, a organização do corpo político resulta das renúncias individuais em benefício da maioria, mas sempre em benefício do bem comum.

O *Ensaio sôbre o Govêrno Civil* é, entretanto, um livro de circunstâncias e LOCKE não se atém à idéia de pacto mas de contrato, ou melhor, de *agreement* que leva os homens a aceitarem as regras da sociedade política.

LOCKE organiza finalmente as instituições liberais para eliminar o poder absoluto e preconiza a separação dos podêres, ou melhor, a distinção entre os podêres do Estado.

Com essas idéias contribui LOCKE para a formação do pensamento democrático.

Na história da Democracia algumas grandes figuras são representativas dos seus princípios.

JOHN STUART MILL deixou-nos um livro famoso (*Le Gouvernement representatif*, 3.ª ed. 1877), onde o princípio democrático representativo está exposto em sua pureza, excluindo de sua participação os elementos que podem deformá-lo.

A participação do indivíduo periòdicamente na formação do poder é, para êle, a forma ideal de govêrno.

ALEXIS DE TOCQUEVILLE (*La démocratie en Amerique*) examina as instituições americanas nos meados do século XIX e aprecia especìficamente o espírito de igualdade que domina aquela sociedade.

ABRAÃO LINCOLN, autor da famosa fórmula democrática "govêrno do povo, pelo povo, para o povo" que é a expressão primária da idéia democrática, mas que se foi aperfeiçoando nas instituições representativas.

Dewey é uma referência peculiar à democracia, porque o grande educador (*Democracy and education*) ligou os dois problemas como peças gêmeas. Pela educação é que se atinge a realização efetiva do govêrno democrático. Antes e ao mesmo tempo, diremos, um processo ou um sistema de educação que conduz a convivência humana a uma solução ideal.

A democracia é um estado de espírito, e uma consciência que leva o homem a um comportamento correto com os seus semelhantes, o que sòmente se obtém por meio de uma educação adequada.

A igreja Católica tem-se aproximado do regime democrático, depois de lhe ter feito severas reservas.

As encíclicas papais têm aceito o princípio. Leão XIII na encíclica *Libertas*, de 20 de junho de 1888, já afirmava que "a Igreja não reprova nenhuma das diversas formas de govêrno, desde que sejam aptas a proporcionar o bem-estar dos cidadãos".

Pio XII na mensagem de Natal, 1944, definia a sã democracia como aquela que permitia ao homem liberdade de exprimir sua opinião sôbre os seus deveres e sacrifícios e ao mesmo tempo não ser forçado a obedecer sem primeiro ter sido ouvido.

Mas a democracia sadia é aquela que garante seus direitos em benefício do bem comum e nêle se achem os podêres divididos de acôrdo com as duas funções.

Finalmente, João XXIII na *Pacem in Terris*, embora não se refira ao regime democrático abre as portas a tôdas as formas de govêrno, desde que atendam ao bem comum e nêle se achem os podêres divididos de acôrdo com as suas funções.

Primeiras Relações entre o Indivíduo e o Govêrno

As primeiras relações entre o indivíduo e o govêrno foram de subordinação do indivíduo aos grupos dominantes, porque os governos se constituíram sob formas oligárquicas e o indivíduo nenhuma participação tinha na organização do poder.

Apenas em Atenas êle se considerava vinculado diretamente aos negócios do Estado e contribuía para eleger os órgãos do govêrno ou participar diretamente na solução das questões que eram submetidas à sua apreciação (govêrno direto).

A história da humanidade é a de uma luta permanente para a conquista de direitos que importam, afinal, na integração completa do indivíduo na sociedade humana, direitos não sòmente civis mas também políticos.

Sentidos da Democracia

Observa Pelczynske (*Can Democracy be Totalitarian, apud Political Thought Since World War II*, p. 53) que, faz 150 anos, a palavra democracia não tinha importância, só era mencionada em certos livros de Ciência Política.

Foi no meado do século XIX que ela foi criada, já com os apelidos da *Tory* e *Liberal*, passando os mais radicais a chamá-la de *social*. Quando o Catolicismo aceitou o regime

democrático, nasceu a democracia cristã, e daí por diante, até os comunistas se converteram chamando o seu regime de democracia popular e os adjetivos se multiplicaram — democracia capitalista, proletária, industrial, representativa, política e até totalitária, em obra do professor TALMOND (*The Origins of Totalitarian Democracy*).

A observação é rica de exemplos, e feita a reserva quanto à identificação da democracia cristã com a Igreja, o que não é bem exato, merece uma referência especial a chamada democracia totalitária que representaria, afinal um desvirtuamento, uma deformação do sentido tradicional da democracia e que se realizaria pelo domínio dos partidos e eventualmente de um só partido.

EQUÍVOCOS DE INTERPRETAÇÃO

Alguns equívocos têm sido assim provocados pela confusão dos princípios e a sua substituição por outros que revelam sistemas políticos que não aquêles de origem popular.

A perturbação semântica, já assinalada pelas numerosas e variadas adjetivações, tem a sua expressão maior na chamada democracia totalitária, como se tôdas as democracias não fôssem, por definição, de origem popular. A palavra, entretanto, tem um sentido mágico, ou melhor, um sentido místico que serve, no caso, mas como slogan do que, pròpriamente, como definição de um sistema político.

Como já disse, a democracia ocidental é fundada na liberdade e na igualdade, na vontade soberana do povo, manifestada pelo voto, ao escolher os seus representantes aos diversos podêres do Estado.

A constituição do poder pelo voto é, assim, a manifestação expressa do consenso popular, sem o qual não existirá govêrno legítimo na democracia.

Êsse assentimento, ou consenso do povo, não é, portanto, puramente passivo, mas se exprime, não só na manifestação pelo voto, mas também no assentimento livre, dentro de quadros partidários, em número de dois ou mais partidos, que permita uma escolha, uma opção, por menor que ela seja, entre candidatos.

Ora, no regime do partido único, a opção é impossível, e o ingresso nesse partido só pertence a uma categoria de pessoas selecionadas, identificadas com o pensamento, a doutrina e as ordens do partido.

Não há, pois, democracia.

Para contrariar a tese democrática, os partidários da democracia popular dizem que ela é formal, porque não atende às condições econômicas, do povo, é uma política discriminatória de classe.

Assim se expressou LÊNIN, a propósito:

"A democracia proletária é um milhão de vêzes mais democrática do que qualquer democracia burguesa, o poder soviético é um milhão de vêzes mais democrático do que a mais democrática república burguesa."

"O sistema soviético é o máximo de democracia para os trabalhadores e camponeses e ao mesmo tempo significa o rompimento com a democracia burguesa e o nascimento

de um nôvo tipo de democracia universal e histórica, isto é, a democracia proletária ou a ditadura do proletariado".

É evidente que os soviéticos nunca tiveram a preocupação de instituir uma democracia fundada no voto popular e nas manifestações das urnas, mas uma ditadura com o rótulo de democracia, objetivando designar o caráter popular dos fins de seu regime. Não, porém, pelo voto, que é uma solução formal, mas por meio da ditadura de uma classe.

Com a mesma palavra manifesta-se pensamento diferente, para não dizer contrário ou inconciliável. Mas para definir essa democracia é preciso reportar-nos aos sistemas políticos que fogem ao padrão democrático.

Princípios Fundamentais da Democracia

A democracia se caracteriza principalmente por três princípios considerados fundamentais: a participação do povo na organização do poder, a lei das maiorias e o respeito às minorias.

A participação do povo, por meio do voto, como um todo, sem discriminação por classe ou grupos sociais, mas em sua unidade de representação de tôdas as camadas sociais.

Essa participação do povo se distingue, portanto, de outras formas de representatividade que se encontram nos sistemas corporativos ou quando sòmente uma classe social pode exercer o direito da escolha.

Daí a teoria de que o eleitorado, os que integram o corpo eleitoral, constitui seu verdadeiro poder, porque nêle reside a soberania nacional, e que os representados se integram com os representantes, como expressão de um único poder.

O nosso princípio constitucional: "todo poder emana do povo e em seu nome será exercido", define bem sua idéia, porque representantes e representados se identificam na representação da soberania nacional.

O princípio majoritário, embora seja a base do mecanismo democrático, tem sido objeto de crítica, pois que êle reduz a margem da liberdade natural indispensável à existência da democracia.

Estando cada um, em princípio, sujeito exclusivamente à sua vontade, a submissão ao voto da maioria importa em redução ou limitação dessa autonomia ou autodeterminação. Mesmo aquêle que vota com a maioria não decide pela própria vontade. Mas a ordem social exige uma compreensão melhor de cooperação; a liberdade política pressupõe acôrdo no campo social. O princípio da maioria é, portanto, aquêle que, na observação de Kelsen, melhor assegura a liberdade política.

Se uma determinada ordem não pudesse ser mantida senão pela vontade de todos, então um indivíduo ou uma minoria poderia impedir a modificação dessa ordem, o que seria iníquo.

Mas o princípio da maioria também exige a obediência ao da igualdade. Essa relação entre a liberdade e a igualdade, é que constitui a base do sistema democrático que se identifica com o das relações entre a ordem social e a vontade individual.

O princípio da maioria permite o equilíbrio das vontades individuais com o interêsse geral, porque todos participam em igualdade de condições na formação da vontade coletiva.

A aceitação do voto da maioria é um pressuposto do sistema, dependendo a apuração dessa vontade, evidentemente, de processos que sirvam para eliminar as distorções do mecanismo. Daí a necessidade de atender aos interêsses dos grupos minoritários, dentro daquele princípio de ROUSSEAU da *volonté génerale* como base do sistema democrático. Êle se transforma, assim, em um sistema de compromissos que leva os grupos majoritários a considerar o interêsse geral na orientação de sua política e de suas decisões.

A formação de correntes de opinião é outra exigência do bom funcionamento do regime democrático, porque é através delas que se organizam os partidos e se estabelece a controvérsia sôbre os problemas de govêrno.

Cada vez se torna mais necessária a disciplina da opinião pública, seja na base de ideologias, seja na base de interêsses legítimos devidamente organizados, para evitar o domínio de massas heterogêneas, sem orientação e disciplina.

A democracia para isso, organizou-se na base de partidos políticos, obedecendo a regimes jurídicos variados, em número também variável.

Por isso, devemos pôr em destaque o papel essencial dêsses partidos como elementos de aglutinação de correntes de opinião, no funcionamento do regime democrático.

Essa luta se caracterizou principalmente pela preservação dos direitos do indivíduo pondo fim às desigualdades e às discriminações e pleiteando a conquista de novos direitos que permitam a plena realização da pessoa humana.

Pode-se dizer que, originàriamente, todo movimento reivindicatório foi individualista; sòmente mais tarde, em época relativamente recente, tornou-se social, como veremos.

Êsse individualismo funda-se nas próprias idéias que inspiraram o nascimento do pensamento democrático, ligado intimamente aos direitos do indivíduo e à participação no processo político, como emanação de sua própria personalidade.

Há uma perfeita identidade e coincidência entre o comêço dos regimes democráticos e a declaração dos direitos do homem, quer na Europa, quer nos Estados Unidos, inspirados em linha reta de ROUSSEAU ou LOCKE.

Sem o reconhecimento dêsses direitos fundamentais da pessoa humana, a idéia democrática seria impossível, porque liberdade e igualdade sòmente se encontram no regime político democrático. É por isso que êle também se inclui na *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, particularmente na vida política. Conquistando a sua liberdade o homem também conquistou êsse direito de colaborar na organização dos órgãos do Estado. Na evolução histórica da democracia a conquista dos direitos fundamentais atende à realização da forma política. O poder absoluto de tal maneira se implantou na estrutura política dos Estados que dificilmente a conquista dessas liberdades se tornou efetiva.

Por outro lado, a realização da democracia dependia de circunstâncias especiais, notadamente do preparo do povo para o exercício do poder. Não foi sem luta e percalços que ela se verificou e, ainda assim, sem que até hoje pudesse estabelecer, no mundo todo, um caráter efetivo.

O Eleitorado

Pode-se considerar o eleitorado condição primária para o exercício da democracia política de duas maneiras: quanto à sua constituição, organização ou composição, levando-se em conta quais os elementos que devem fazer parte dêsse corpo político ativo, que participa, pelo voto, da organização do pode político. Pode-se, por outro lado, considerar o eleitorado como poder político que integra o sistema geral dos podêres do Estado.

Hauriou diria, nesse sentido, que o eleitorado é um quarto poder, pois o incorpora a todo sistema representativo e considera-o como um sistema completo, embora autônomo.

A interpretação do voto como um mandato eleitoral é hábito criado pela aplicação de uma teoria chamada de teoria *da delegação*. Mas é uma teoria e não um fato. O fato é a nomeação por meio de eleições dos órgãos representativos, isto é, por um corpo eleitoral.

O corpo eleitoral tem existência autônoma, mas é parte do corpo representativo que inclui representados e representantes. A autonomia do eleitorado como corpo decorre da adesão espontânea dos indivíduos para a sua constituição; apresentam-se os eleitores livremente para votar.

Na concepção de Hauriou todo sistema de representação é, portanto, um todo: eleitores e eleitos (*Principes de Droit Public*, p. 652).

Já Willoughby considera o problema sob outro ângulo — o eleitorado como função ou *branch of Government*.

Além dos três podêres, legislativo, executivo e judiciário, o autor acrescenta mais dois ramos — o eleitorado e a administração.

Os chineses já haviam ido tão longe e imaginado cinco podêres — os três clássicos e mais o de contrôle financeiro e o de nomeação.

A perspectiva de Willoughby (*The Government of the Modern States*, p. 270) é a seguinte:

Em um govêrno popular representativo, o ramo do eleitorado deve ser visto como as fundações sôbre as quais se levanta a totalidade da estrutura governamental.

A primeira condição para organizar a estrutura política de uma comunidade é a organização dos cidadãos para votar: o mesmo que organizar um eleitorado. A objeção levantada contra essa discriminação (ver Esmein) é de que o voto pertence individualmente a cada cidadão, como membros da sociedade e uma condição do ser humano. É um direito individual, que não se confunde com o da comunidade a que pertence. É a teoria defendida por Rousseau (*Contrato Social*, Livro IV — Cap. I).

A outra teoria considera o sufrágio uma função social, e portanto, uma manifestação de todo o eleitorado, como um corpo. É evidente que a teoria só poderia prevalecer se considerássemos um só corpo eleitoral. Mas se ela tem de essencial a consideração do voto como um dever social, uma função do indivíduo, não se pode confundir com a sua integração necessária no corpo social.

Pode-se, portanto, reduzir a controvérsia sôbre a natureza do direito exercido pelo eleitorado, ao seguinte:

a) se êle exerce uma função do Estado, como seu órgão e, portanto, um direito objetivo, na qualificação de CARRÉ DE MALBERG;

b) se o eleitorado participa das duas posições: exerce um direito subjetivo, como titular dêsse direito de voto e ao mesmo tempo exerce uma função necessária da organização constitucional; ou, finalmente,

c) se o eleitorado exerce apenas um direito subjetivo, porque nada mais é do que multidão de cidadãos investidos dêsse direito que êle pode defender inclusive em Juízo.

A verdadeira doutrina estaria, entretanto, na distinção entre o eleitorado, como corpo, e o eleitor, como indivíduo. A função de participar do processo eleitoral é da totalidade dos membros, mas o exercício do direito é de cada um dêles — nessa qualidade exerce um direito subjetivo.

ALGUMAS OPINIÕES

O professor FIELD (*Political Theory*) considera elementos indispensáveis de uma democracia, os seguintes:

1. interêsse geral pela coisa pública, porque não há sistema que possa funcionar se não existe o interêsse dos que dêle participam, para o seu funcionamento.

2. um mínimo de educação, pelo menos a alfabetização. Entende o autor ser absurdo admitir o analfabeto com direito a voto.

3. a existência de liberdade de opinião e de discussão. Deve ser exercida de tal forma que possa produzir seus resultados, principalmente com a possibilidade de transformar a opinião por meio de debates, muitas vêzes sem objetivo direto, mas visando a orientar o poder.

4. condições econômicas indispensáveis à existência de um certo nível social.

Êsse esquema abrange, como se vê, alguns elementos básicos para que o indivíduo e a sociedade em que vive possam ter o que EASTON chamou *the common sense idea of political life*, isto é, a idéia do senso comum da vida pública, uma concepção mediana de seus problemas.

RICHARDS WALLHEIN (*Democracy — apud, Political Thought Since World War II*, p. 122) reduz aos seguintes princípios os fundamentos de que se servem geralmente os anglo-saxões para justificar a democracia:

1. A regra para o gôzo de qualquer forma de autoridade política é a educação moral. No terreno da igualdade as oportunidades devem ser extensivas ao maior número e na democracia, a todos: Êste argumento que se encontra originàriamente em ARISTÓTELES, mas no âmbito da cidade, torna-se na extensão do mundo moderno, irreal e impraticável.

2. O segundo argumento é de que a opinião verdadeira em questões morais ou políticas é privilégio do homem comum. Sendo assim, o poder na comunidade deve ser atribuído a êle; e isto ocorre sòmente em uma democracia, o que prova também a sua superioridade. Êsse argumento é fundamental na concepção grega de democracia. No pensamento moderno

recebeu apoio em virtude de uma certa teoria de ordem emocional do valor da natureza humana que não se corrompe pelo bem-estar, luxo e educação.

Em sentido contrário, a democracia tem sofrido críticas pela descoberta da irracionalidade do homem, pela moderna psicologia. Êsses argumentos, entretanto, são confusão e nada provaram até hoje.

3. Uma versão mais materialista do argumento precedente é de que o homem comum é o melhor juiz não do direito da comunidade, mas dos seus próprios interêsses. Em conseqüência, se ao povo é permitido controlar o govêrno, então o interêsse do povo é dominante.

4. O outro argumento contraria os anteriores. Segundo êste, é impossível a qualquer um saber o que é o certo para a comunidade ou onde se encontra o verdadeiro interêsse de seus habitantes. Daí sucede que a cada um seria permitido fazer o que desejasse, contanto que fôsse socialmente possível. Ora, a única sociedade em que isto se tornaria possível seria a democracia. Uma variante estaria em não insistir em uma atitude, mesmo considerada de interêsse geral, se todos na comunidade não estiverem de acôrdo.

5. No último degrau da escala deve-se reconhecer que todos têm o direito de controlar o govêrno, mas que êsse direito só é reconhecido na democracia, daí ser esta a melhor forma de govêrno. Tal argumento foi sujeito a duas críticas:

— a concepção do direito natural é metafísica; mas o direito natural pode merecer e freqüentemente isso acontece, embora não necessàriamente, uma interpretação metafísica.
— foi dito que é absurdo admitir-se que todos têm o direito natural de exercer contrôle sôbre o govêrno, quando, na realidade, nem todos podem fazê-lo.

6. Finalmente, deve-se considerar irrelevante saber se a democracia pode, de fato, melhorar o bem-estar, salvaguardar direitos etc., porque a verdade é que, nas condições modernas, é a única possibilidade em desenvolvimento.

Em síntese, são argumentos válidos tirados da experiência democrática.

Democracia Liberal e Social

Tem-se procurado antepor também a uma democracia chamada liberal, outra que teria o nome de social. Rigorosamente a distinção não se justifica porque tôda democracia é liberal, de momento que ela se assenta na liberdade como princípio fundamental e na igualdade como condição essencial para sua existência. Democracia liberal é, portanto, a conjugação de dois princípios sôbre os quais se baseiam todos os sistemas democráticos.

O qualificativo social não contraria o liberal, tratando-se de regime político, mas apenas significa uma ênfase maior em certas categorias de direitos que merecem especial proteção, e um sistema de restrições jurídicas no sentido de valorizar os aspectos sociais das relações humanas.

Costuma-se, é verdade, contrapôr a economia liberal, fundada na liberdade maior das relações econômicas, a outro tipo de economia que pressupõe um maior contrôle do Estado, uma intervenção mais acentuada do poder público nas relações econômicas. Mas não seria lícito transpor um conceito para o terreno político, discriminando formas diferentes de um mesmo sistema político, de bases permanentes.

O que há, na realidade, é a existência entre os novos partidos políticos daqueles de diferentes tendências ideológicas, notadamente os de orientação socialista. Até partidos comunistas foram admitidos nas organizações democráticas, a denunciar precisamente a permanência nestes regimes do mesmo espírito liberal e igualitário que serve de base às organizações democráticas.

Vencedores os partidos socialistas, imprimem à política governamental, mais no terreno econômico e social do que político, como ocorre na Suécia e na Inglaterra, uma orientação consentânea com os princípios do partido.

As regras do jôgo político, entretanto, não têm sido alteradas, permanecendo as mesmas instituições políticas democráticas.

Há mesmo quem sustente a tese de que a democracia conduz inevitàvelmente ao socialismo. MAURICE DUVERGER (*Introduction à la Politique*) é um dos defensores dessa idéia, partindo do pressuposto de que "é impossível criar uma verdadeira comunidade humana na base do capitalismo" e que o desenvolvimento tecnológico é a base da evolução das estruturas sociais de que depende a evolução das lutas e da integração políticas.

Conclui pela convergência da evolução do Leste e do Oeste para um socialismo democrático.

DUVERGER dá o nome de socialismo ao processo de planificação, à intervenção do Estado e outros fenômenos próprios ao Estado Moderno, dentro de uma concepção puramente marxista. Mas isto conduzirá, também, a uma nova conceituação da democracia.

A liberdade do indivíduo nesses regimes terá de sofrer tais limitações que envolverá necessàriamente o próprio sistema político. O que pretende DUVERGER é uma solução sòmente possível em época muito remota, porque essa convergência do Ocidente e do Oriente, pela liberalização do Oriente e a socialização do Ocidente, importaria na confusão de duas ideologias irreconciliáveis, no terreno político, no terreno econômico, no terreno social e no terreno ético. No final iria prevalecer, na própria concepção do autor citado, a concepção marxista que daria ao sistema político e econômico as suas diretrizes.

Mas vejamos, com mais cuidado, as tendências dessa chamada democracia social. Tem ela dois aspectos diferentes: ou se aproxima da tese socialista de que a democracia conduz inevitàvelmente ao socialismo, ou da tese liberal que alarga o conceito e o âmbito dos direitos fundamentais, para incluir aquêles direitos que afetam a posição do indivíduo na vida social, espécie de condicionamento do jôgo dos direitos individuais aos interêsses da comunidade humana.

Na primeira corrente podemos distinguir:

Primeiro, os marxistas que consideram o conceito ocidental de democracia puramente formal, não se identificando com as necessidades reais do povo, principalmente as de natureza econômica. Há um mal-entendido, entretanto, nessa crítica, porque o que êles pretendem na realidade é modificar o conceito de democracia, extraindo o seu sentido político e constitucional para subordiná-lo exclusivamente a uma organização econômica, sem qualquer preocupação de estrutura política ou constitucional.

Segundo, os democratas socialistas, entre os quais os *guild* que entendem ser necessária a organização de tôda a sociedade para que a democracia possa existir. Entre estas restrições devem ser incluídas as fábricas, as instalações industriais, envolvendo

também o contrôle dos trabalhadores etc. — isto é, o socialismo. Entendem ainda que sòmente com a reorganização econômica pode ser salva a democracia e que existe uma injustiça na aplicação da igualdade política, sem a igualdade econômica.

Na realidade, entretanto, são dois sistemas diferentes. A democracia política independe da igualdade econômica. Pode ser um instrumento para eliminar essas desigualdades ou atenuá-las, mas são dois processos autônomos, que trabalham dissociados.

E a democracia política, se não se orienta direta e necessàriamente para o socialismo, procura integrar, no seu sistema de reivindicações, direitos que interessam à comunidade humana, à vida social, à igualdade econômica, pelo menos os direitos relacionados com a vida econômica. Basta considerar a inclusão em grande número de constituições democráticas de capítulos específicos sôbre a ordem econômica e social.

A democracia social é um sistema político que valoriza os problemas atinentes às relações sociais, que considera a socialização no sentido que lhe foi dado pela encíclica *Mater et Magistra*, "um dos aspectos característicos da nossa época" e, portanto, a inclui nos seus programas políticos mas sem atingir a essência do sistema econômico e social.

Sendo assim, não há como confundir essa democracia social com os sistemas socialistas que atingem, em suas bases, a estrutura social e econômica.

A Participação das Massas no Processo Democrático

A evolução do sistema democrático se processou dentro de quadros absolutamente imprevisíveis quando da sua instituição.

É que, sendo um sistema político representativo do povo, o eleitorado cresceu de forma espetacular, movimentando uma grande massa na participação do processo político. Cresceu o eleitorado com o aumento da densidade demográfica e com a maior facilidade de acesso da população aos conhecimentos fundamentais exigidos para a sua habilitação como eleitor.

Com êsse crescimento numérico, também se transformaram os métodos, os processos e os instrumentos da propaganda eleitoral. A massa é hoje agitada por uma poderosa máquina que a sensibiliza e emociona.

Por outro lado, os problemas políticos, econômicos, sociais e outros que são de interêsse da comunidade, se multiplicaram e assumiram uma grande complexidade, agravada pela pressão de interêsses, pela corrupção política, pela infiltração ideológico. A perplexidade do homem diante de seus problemas e a escolha dos homens que devem supostamente resolvê-los é cada vez maior.

O sistema democrático tem sido considerado, por uns, incapaz de ser praticados com eficácia; outros nêle procuram introduzir modificações incompatíveis com a sua índole e natureza.

Verificou-se, portanto, modificação profunda das elites, ou como querem outros, da classe dirigente, no trato dos problemas políticos, pela necessidade de atender ao pêso enorme da massa nas soluções eleitorais.

É que estas se impuseram também pela compreensão que têm dos seus problemas, pelos menos os medianos e exercem pressão sôbre o poder político, por diversos processos.

Se é exato que a massa é por natureza pluralista, heterogênea, diferenciada, e muito discordante, dada a sua formação e a multiplicidade de interêsses que representa, ela, entretanto, se apresenta impressionantemente unida quando se trata das reivindicações que interessam mais profundamente à comunidade.

Por mais contraditório que pareça, a unidade dessa sociedade tira a sua fôrça da desigualdade e das discriminações.

Não obstante, não se pode considerar a sociedade de massa como um todo homogêneo, embora se possa caracterizar por um sentimento comum que tem origem na sua própria formação.

Ela se une por um sentimento primário, mas solidarista, e a sua União decorre de um anseio de libertação das antigas elites, para constituir-se em poderosa fôrça democrática.

Entretanto, e por isso mesmo, é extremamente sensível à ação demagógica e, assim, o futuro da democracia vai depender, na expressão de David Truman (*American System in Crisis — Political Science Quartely*, 1959), do chamado *consensus das elites*, no processo de subversão do sistema pelos demagogos.

Daí certas precauções tomadas pelos modernos sistemas eleitorais, com o objetivo de preservar a democracia da sua deformação pela demagogia e pelos líderes carismáticos.

É evidente que a própria massa encarregar-se-á, dentro dêsse nôvo quadro, de substituir seus líderes, pondo em perigo velhas elites; mas dificilmente se pode admitir que, não obstante a sua autenticidade, êsses novos líderes possuam, pelo menos de início, melhores condições para dirigir a política e os negócios públicos.

Isto prova a necessidade de uma revisão da conjuntura pelas próprias classes dirigentes que teriam, desde logo, de democratizar o poder pela descentralização do poder de decisão e da máquina partidária.

Êsse movimento de massas modifica substancialmente a qualidade do voto, porque alguns problemas importantes de govêrno na ordem interna, como na internacional, escapam ao homem que não tem certo nível de conhecimento e de informações. São aquêles que Adolphe Berle — (*Power Without Property*, N. I., 1959) coloca na *transcendental margin*, isto é, numa faixa de transcendência que exige capacidade especial e informações peculiares.

Ora, essa camada é extremamente reduzida em face da massa do eleitorado, é parte pequena do eleitorado.

Tudo isso conduz, entretanto, uma parcela importante do eleitorado, o homem médio, a uma certa perplexidade diante da gravidade dos problemas que êle tem de resolver pelo seu voto. O eleitorado consciente que deseja participar sem emoção do processo democrático, principalmente o homem médio que deseja estabilidade e segurança, sente-se muitas vêzes importante diante do poder da massa, com freqüência qualitativamente mais poderosa, que domina pelo número, as decisões, que tomam um sentido puramente emocional, ilidindo a finalidade própria dos problemas mais complexos.

É o drama atual das democracias.

É quando se põe em dúvida o valor das decisões políticas.

A evolução do pensamento individualista, no sentido de uma concepção mais social dos direitos, foi o resultado da própria transformação do pensamento político.

A sociedade se transformou em suas bases. Mas é duvidoso o reflexo que possa ter nas instituições democráticas, porque o fato de ser dada ênfase ao problema social não implica na modificação das regras do jôgo político.

O que se verificou foi a criação, dentro do sistema dos partidos, de correntes de opinião que atendem mais particularmente a uma tendência socializante, com reflexos na política econômica, no comportamento legislativo, no trato das relações sociais. Isto não importa, como foi dito, na modificação das regras do jôgo democrático nem das bases das instituições democráticas, mas em uma nova colaboração.

Já dizia Tocqueville que o individualismo é a moléstia da democracia.

CONCLUSÃO

Como se vê, muito ter-se-ia que dizer a respeito da democracia e das suas realizações, mas a nossa preocupação é a de expor o essencial da doutrina democrática. É um regime ideal que, por isso mesmo, é uma aspiração, uma tendência permanente do espírito humano para o que se realize.

É também um sistema político que, partindo de suas bases fundamentais sofre as maiores distorções na execução, menos pela corrupção dos homens, do que pela dificuldade de adaptação às situações peculiares a cada país, à formação histórica, à composição social, às deficiências culturais, às ambições humanas, às lutas ideológicas, às transformações da vida social, ao advento da política de massas. O progresso das comunicações e as facilidades crescentes no uso dos processos fraudulentes são outros tantos fatôres que trouxeram para a democracia uma fase de crise e tentativas de transformações de suas instituições fundamentais.

A Ciência Política e a Técnica Jurídica têm criado novos institutos, modificando os existentes, procurando racionalizar as instituições e reduzir os efeitos negativos de fatôres que tiram do sufrágio a sua autenticidade. Muitos erros foram praticados à sombra de instituições democráticas. Mas o seu aperfeiçoamento só se pode processar pela prática e pela correção das distorções verificadas na aplicação das instituições.

Se um povo não tem condições para praticar com perfeição tôdas essas instituições, é preciso ajustá-las à situação peculiar a cada país, mas conservando-se as bases essenciais do sistema democrático. Nem todos os povos podem gozar das formas mais perfeitas de democracia, mas é preciso, pelo menos atender às exigências mínimas do sistema.

Se tivéssemos de descrever um esquema dentro do qual se processa o mecanismo democrático, assim o faríamos:

1. Na sua base, o eleitorado constituído de todos quantos podem participar, pelo voto, da organização do poder. O eleitorado é constituído de todos quantos têm capacidade de votar.

2. Êsse eleitorado se organiza na base de partidos políticos, em número variável, que são entidades ou instituições políticas do Estado, com programa e organização próprios, destinados a agrupar o eleitorado e encaminhá-lo no processo político.

3. A eleição ou a prática do ato de escolha dos representantes e que constitui a fase final do processo político.

4. A organização dos podêres do Estado, que consiste no reconhecimento e na implantação dêsses podêres, escolhidos pelo voto popular.

5. Os grupos de pressão que atuam sôbre o eleitorado, sôbre os partidos, sôbre os órgãos do Estado, para impor as suas reivindicações através dos processos mais variados, de acôrdo com a sua natureza e o órgão sôbre os quais exerce a pressão e os objetivos visados. A pressão se exerce sôbre o eleitorado, sôbre os partidos, sôbre o poder.

Bibliografia

LEVINGSTON, John C. e THOMPSON, *The Consent of the Government*, Nova Iorque, 1963.

FRIEDERICH, C., *Constitutional Government and Democracy*.

SARTORI, Giovani, *Teoria Democrática*, Fundo Universal de Cultura.

KELSEN, Hans, *The Foundation of Democracy, apud Political Thought After World War II*.

FERREIRA, Pinto, *Direito Constitucional Moderno*, 2 vols.

DE TOCQUEVILLE, A., *La Démocratie en Amérique*, 4 vols.

MILL, Stuart, *Le Governement Reprèsentatif*.

LAUN, R., *La Démocratie*.

VEDEL, G., *Manuel Elementaire de Droit Constitutionel*, Paris.

DE PARGA, Jimenez, *Regimes Politicos Contemporaneos* — Madrid.

LAFERRIÈRE, Julien, *Manuel de Droit Constitutionel*, Paris.

LOWELL, Laurence, *L'Opinion Publique et le Gouvernement Populaire*.

GERMANI, Gino, Politica e Massa, publicação *Estudos Sociais e Politicos*, da Revista *Brasileira de Estudos Politicos* — Belo Horizonte.

6

Os Partidos Políticos

Divisão da matéria: natureza jurídica, partidos totalitários e partidos especializados, partidos nacionais e estrangeiros, unipartidarismo — bipartidarismo — multipartidarismo; o fundamento dos partidos; o comportamento das classes dirigentes; o conteúdo ideológico dos partidos; a representação e os partidos; a despolitização; os grupos de interêsses; os grupos de pressão vão crescer politicamente?; conclusão.

Os partidos políticos são organizações destinadas a congregar os eleitores que participam dos mesmos interêsses ou das mesmas ideologias ou da mesma orientação política, em relação aos problemas fundamentais do país.

A origem dos modernos partidos políticos se encontra certamente na Inglaterra com a divisão dos que defendiam a Coroa e os que pretendiam a defesa do Parlamento, depois de 1689.

A princípio eram grupos que dividiam o Parlamento. *Tories* e *whigs*, fundados principalmente nas prerrogativas reais, na política econômica e nos privilégios da Igreja.

Sòmente no século XIX caracterizou-se a divisão em partidos sendo os *whigs* os *liberais* e *tories* os *conservadores*, e se constituíram como grupos que se identificaram com a norma eleitoral.

Nos Estados Unidos, na Europa e entre nós, o século XIX viu a criação de partidos que passaram a constituir a base do sistema eleitoral, reunindo os grupos sob a orientação de ideologias e interêsses próprios.

Para organização do poder, pelo voto, foi êste o sistema mais adequado, porque, em princípio, a soma dos partidos representa a totalidade do pensamento político e dos interêsses de uma nação.

Sob o ponto de vista democrático, é preciso fixar bem a idéia de que o partido, em sua expressão formal, não substitui a massa eleitoral e, como veremos, o aspecto mais importante do problema partidário estará no respeito à vontade do corpo partidário, pelo acatamento, por parte das direções partidárias, da vontade daqueles que participam, em todo os níveis, à sua organização. Em outras palavras, o verdadeiro partido, no sentido democrático, é aquêle que se adapta com maior intensidade à vontade e às decisões de suas bases.

A diferença precisamente entre o regime democrático ocidental e o *democrático* totalitário está no respeito da cúpula à vontade do corpo partidário.

Os *democratas* totalitários entendem que o partido, ou melhor, a direção partidária (o que existe realmente no sistema), substitui o povo, sem condições de conhecer e decidir os problemas nacionais. O partido único é a expressão da política do Estado, efetivamente exercida pelos órgãos constitucionalmente organizados e que representam a vontade do partido único.

Os partidos, portanto, de qualquer regime, têm sempre o mesmo objetivo de organização do grupo político. Sòmente se diferenciam quanto à sua estrutura interna, autoritária ou não, e pela sua unidade ou multiplicidade, de acôrdo com o tipo de sociedade — unitária ou pluralista.

Vamos analisar alguns aspectos dêsse problema: formal, institucional, político, sem esquecer outros aspectos importantes, como as deformações do sistema partidário, por

exemplo, o recurso dos partidos ao apoio político de elementos estranhos à sua ideologia e a admissão em seu seio e na sua representação de elementos eleitos sob outras legendas.

Outra série de questões que se relacionam com as pressões externas, alheias a interêsses políticos pròpriamente ditos e às influências econômicas que penetram na área partidária merecem também consideração.

Todos êsses problemas estão ligados à concepção fundamental que se possa ter do partido na estrutura política: será apenas um elemento de distribuição das correntes de opinião, sem nenhum sentido ideológico ou programático, ou será um cristalizador de correntes de opinião perfeitamente definidos?

Divisão da Matéria

As divisões principais que podemos fazer dos sistemas partidários são as seguintes:

1. quanto à sua natureza jurídica, o partido será:[1]

a) uma associação para fins políticos;
b) um órgão do Estado;
c) uma instituição;
d) uma parte do sistema político.[2]

2. acrescentaremos também a divisão de DUVERGER:

a) partidos totalitários;
b) partidos especializados.

3. ainda mais, quanto a área de influência:

a) partidos nacionais;
b) partidos estaduais.

4. Podemos dividi-los, finalmente, pelo número de partidos:

a) unipartidarismo;
b) bipartidarismo;
c) multipartidarismo.

1. NATUREZA JURÍDICA

a) *O Partido Como Associação*

Essa teoria parte do princípio de que o partido é uma associação civil, constituída pela reunião de pessoas, com objetivos políticos determinados, como seja a participação na vida política.

[1] VIRGA, Pietro, *Il Partito Politico nel ordinamento giuridico.*
[2] Deve-se reconhecer a certeza da opinião de BUTLER (*The study of Political Behavior*) da dificuldade do estudo comparativo dos partidos, dado o seu caráter institucional.

A comparação ou a assemelhação da idéia de partido com a de associação depende naturalmente da coincidência dos elementos característicos da associação com os que integram o partido — personalidade jurídica, organização, fins e objetivos de cada um.

É preciso saber se são aplicáveis aos partidos as mesmas normas que disciplinam a vida interna das associações. É preciso, entretanto, não exagerar a conceituação das associações, dando-lhe demasiada rigidez, como também aos seus membros, às suas finalidades etc.

Algumas diferenças, entretanto, podem ser observadas entre os partidos políticos e as associações. Por exemplo: ninguém pode participar de mais de um partido, o que não ocorre em relação às associações em geral. Por outro lado, a vinculação política é muito mais ativa e exige uma participação efetiva na vida partidária. Essa vinculação varia muito de país a país e, se na Inglaterra a associação é muito mais íntima e estreita, entre nós, poucos são os que contribuem financeiramente como associados, para manutenção dos partidos. Ainda mais, pouco freqüentes são as assembléias partidárias, principalmente de base, resolvendo-se a maioria dos problemas apenas na cúpula. Será, portanto, uma associação *sui generis*.

Não obstante, a Constituição Federal se refere aos partidos políticos no artigo 141 § 13, mencionando: "qualquer partido político ou associação", com as mesmas restrições para a sua existência e funcionamento.

Como se vê, os partidos políticos estão ligados aos direito de associação e ao sistema de govêrno.

b) *O Partido Como Órgão do Estado*

Essa teoria pode ser considerada de duas maneiras: no sentido democrático, significando a distribuição dos partidos em função dos diferentes grupos sociais e, assim, representando os diversos partidos a totalidade dos interêsses; ou então o partido único como expressão do próprio Estado e o seu órgão na execução da política do govêrno.

Em sua etimologia, partido exprime uma parte (*pars*) da sociedade e assim a dualidade ou multiplicidade de partidos é a única maneira de obter-se a representação da totalidade da sociedade.

JELLINEK (*L'État Moderne et son droit*) e KELSEN (*Teoria General del Estado*) consideram o indivíduo como órgão do Estado, como participante direto na formação do poder, membros das associações que participam dessa tarefa.

VIRGA critica essas teorias porque considera errônea a identificação da pessoa física com o órgão. A confusão também do representante com o representado contraria o princípio mesmo da representação, da organização do Estado e das funções próprias a cada órgão. Esta subordinação à associação ou ao partido como tal, não corresponde a uma realidade política.

c) *O Partido é uma Instituição*

O partido é uma instituição, isto é, representa no conjunto da estrutura do Estado uma unidade sob o ponto de vista dos elementos que a compõem e da sua personalidade jurídica.

Como instituição, o partido goza de autonomia jurídica, isto é, na organização política do Estado, é um dos elementos de sua estrutura. É certamente êste um dos aspectos mais curiosos da evolução dos partidos passando de uma organização espontânea mais equiparada a uma sociedade civil, para constituir parte integrante da estrutura política, inclusive com limitações constitucionais.

Algumas constituições modernas tratam especificamente dos partidos políticos. Estão nesse caso a brasileira, a da República Federal da Alemanha, a italiana etc.

Embora não contenham preceitos muitos rígidos, exprimem, entretanto, uma tendência para reconhecer nos partidos um elemento indispensável ao sistema político. Êles exprimem na estrutura política uma representação do corpo eleitoral que é uma das peças fundamentais do mecanismo político, mesmo nos países totalitários onde o partido único constitui um elemento essencial do funcionamento do sistema. Os partidos geralmente se organizam como sociedades civis, gozando de personalidade jurídica, com patrimônio próprio, enfim, dentro de uma estrutura jurídica apropriada, o que não altera a sua qualidade institucional.

Mas é a integração do partido dentro do sistema estatal que constitui o seu elemento fundamental, no momento presente, principalmente nos sistemas parlamentares, cujo mecanismo depende essencialmente da existência de partidos.

d) *O Partido Como Elemento do Próprio Sistema de Govêrno*

Esta teoria se concilia perfeitamente com qualquer uma das anteriores porque abstrai o problema da natureza do partido para enquadrá-lo no sistema de govêrno. Teremos, então, a integração dos partidos no sistema geral e na estrutura do govêrno.

Poder-se-ia também especular com a influência que êsses partidos (dois ou mais) podem exercer no mecanismo do govêrno, ou melhor, dos diversos sistemas de govêrno — presidencial, parlamentar, misto.

Numerosas constituições procuram institucionalizar os partidos. Os partidos podem ter diversas origens, podem representar interêsses de um grupo, podem exprimir tendências ideológicas, podem não representar nada mais do que um grupo político sem expressão definida, mas associados na luta pelo poder. A composição, a organização, os objetivos e funcionamento dos sistemas partidários dependem muito dos países, da sua estrutura e do grau de desenvolvimento político.

Mas a integração do partido no próprio sistema de govêrno depende, essencialmente, do sistema político, notadamente nas formas totalitárias. Também os sistemas democráticos, como o nosso, podem exigir a pluralidade partidária como elemento essencial do jôgo, isto é, do processo democrático.

Nesses sentidos é que se pode encarar o problema, caracterizando o sistema ou o regime político, em função do número de partidos e das exigências para a sua organização e funcionamento. Por outro lado, as reiteradas referências das Constituições de numerosos países à organização e condições de pressão dos partidos, permitem considerá-los como peça do sistema institucional.[3]

[3] Ver, sôbre o assunto, LOEWENSTEIN, Karl, *Political Power and the governmental Process*, p. 363.

2. PARTIDOS TOTALITÁRIOS E PARTIDOS ESPECIALIZADOS

A divisão de DUVERGER[4] em partidos totalitários e partidos especializados diz mais com a disciplina interna dos partidos,[5] a dedicação que se exige dos seus membros, mas pode ser considerada também em função da sua filiação ideológica, dentro da disciplina unitária ou plural, permitindo-se uma distribuição dos grupos partidários, em função de preferências ideológicas.

A designação exprime não sòmente o comportamento interno dos partidos, como também a unidade ou multiplicidade, conseqüência, aliás, do próprio conteúdo dos partidos.

3. PARTIDOS NACIONAIS E ESTRANGEIROS

No sistema federativo a questão tem o seu interêsse. Uma das grandes dificuldades no funcionamento dos partidos políticos no Brasil é, precisamente, a impossibilidade em que nos encontramos até agora de transpor para o plano nacional as atividades partidárias.

É sabido que a lei brasileira considera nacionais os partidos políticos, regulados por lei federal, dependendo sua constituição e funcionamento do Tribunal Superior Eleitoral, que é um tribunal federal, e, no entanto, todo o jôgo partidário se faz dentro do plano estadual. Não conseguimos vencer ainda êsse complexo da política estadual, por mais que ela esteja na dependência do poder federal, sofrendo influências de tôda a natureza do govêrno central.

Diversas explicações podem ser dadas para êsse fenômeno. Vamos ver e examinar algumas delas.

A primeira é a tradição, os hábitos políticos que não foram abandonados, nem durante os dois recessos políticos de 30 a 33 e de 37 a 46. Terminando o recesso, tudo recomeçou como dantes, mudando apenas algumas figuras e alguns rótulos. Não é a instituição de um regime de excessão que pode modificar os hábitos e a tradição de um povo.

A segunda, seria a coincidência das áreas eleitorais com as áreas geográficas dos Estados, com os seus diretórios regionais, com os seus chefes políticos, com os seus coronéis, com a clientela eleitoral etc. Essa coincidência das duas áreas conduz fatalmente à organização de grupos políticos e de seus representantes, que sejam a expressão da política estadual com o seu governador, com a sua Câmara, com os seus prefeitos etc.

Como, portanto, quebrar a tradição a essa estrutura social, política, geográfica, para fazer o eleitor ou o seu representante esquecer que, ao lado da sua qualidade de brasileiro, êle também tem a sua tradição, os seus interêsses, a sua família, ligados a um Estado ou a uma Província que representa a nossa independência?

[4] *Les partis politiques*, 1954.

[5] Ver CHAMBRE, Henri, *Le pouvoir soviétique*, p. 14. Os princípios fundamentais, deveres e direitos dos membros do Partido Comunista, a fidelidade ao partido, a obediência às suas deliberações, sob pena de exclusão. A admissão no partido no partido se faz através de uma candidatura, sob recomendação de três membros do partido, assim, uma verdadeira associação.

A terceira razão é mais de ordem doutrinária, está ligada à própria estrutura do sistema federativo, que é união, que é federação, mas de unidades autônomas com a sua expressão política e administrativa própria.

Aceito aquela teoria que foi formulada por KELSEN e desenvolvida por EINSENMAN, de que no sistema federativo a união só existe como expressão de seus elementos componentes, isto é, os Estados. A própria organização do govêrno federal é função das organizações estaduais, e assim, os partidos nacionais nada mais seriam do que a união de partidos locais, isto é, estaduais.

Não se discute essa realidade que, entretanto, poderia ter sido superada e corrigida pela unidade da orientação partidária, pela uniformidade de posição de cada partido, em cada momento, em relação a todos os problemas eminentemente partidários, muito particularmente os de natureza eleitoral.

O quadro dos acôrdos partidários, principalmente nas eleições de 1950, constitui a prova de que essa unidade não existe.

Os acôrdos aparentemente mais impossíveis foram feitos em certos Estados, por partidos que se digladiavam em outros Estados.

Sem querer citar os nomes dos partidos, pode-se verificar, de acôrdo com esquemas que foram levantados e são conhecidos, as combinações mais disparatadas no campo estadual. O partido *A*, que se unia ao partido *B* e *D* no Estado de Minas Gerais, ligava-se ao partido *C*, contra o partido *D*, no Estado de São Paulo etc. Dentro dêsse exemplo, considerando um grupo de cinco ou seis partidos, vamos encontrar as posições aparentemente mais absurdas nos vinte e dois estados da federação, sem falar nos acôrdos partidários com os pequenos partidos, que se aproveitaram largamente dêsses entendimentos e acôrdos.

Verifica-se, portanto, que a falta está na ausência de unidade na orientação partidária, na incoerência das posições assumidas por cada partido em relação aos demais, no abuso de acôrdos e entendimentos de natureza eleitoral que, em muitos casos, atingem interêsses essenciais do próprio partido.

É possível que venha ocorrer entre nós o mesmo fenômeno americano, no sentido de uma atenção cada vez maior para o plano nacional, com a transformação da própria estrutura política e econômica.

4. UNIPARTIDARISMO BIPARTIDARISMO MULTIPARTIDARISMO

Temos que distinguir três sistemas partidários, conhecidos na época presente: primeiro, o partido único, segundo, o sistema bipartidário e, terceiro, o sistema multipartidário.

O primeiro, como já dissemos, não obedece às exigências democráticas. A concentração do poder político se realiza integralmente pelo monopólio político do partido, que também tem o monopólio ideológico, sem possibilidade portanto de concorrências com outras ideologias, com outros grupos de interêsses políticos, ou que tenham objetivos políticos, declarados desde logo fora da lei.

a) *O Partido Único*

Em um livro que fêz época — *O Partido Único* — MIHAIL MANOLESCO procurou fixar o sentido dêsses partidos únicos, que então floresciam em certos países da Europa e, não por mera coincidência, naqueles mesmos dominados pelas ditaduras da esquerda e da direita.

Para êsse autor, o partido único é aquêle que sòmente êle, de fato e de direito, tem a liberdade da ação política, constituindo, assim uma instituição fundamental do regime. São exemplos o Partido Comunista, o antigo Partido do Povo da Turquia, fundado em 1919, o Partido Nacional Socialista que levou HITLER ao poder e a União Nacional Portuguêsa, criada em 1932.

O êrro de MANOLESCO foi ter considerado o partido único como solução definitiva, esquecendo-se, sem dúvida, de que condições puramente transitórias poderiam vencer o sentimento democrático da Europa e da América; que mais cedo ou mais tarde, a liberdade de pensamento deveria dominar a opressão. Êle tomou como vício de um sistema o que eram apenas fatos sociais e econômicos de natureza transitória.

Basta verificar que a origem e a essência da unidade partidária em cada um dêsses países foram diferentes; ninguém ousaria encontrar a mesma fonte histórica ou doutrinária, no nacional-socialismo que explorou largamente tradições históricas do povo alemão, o czarismo inerente à formação social e política do povo russo, e o fascismo que foi procurar em origens históricas muito contestáveis da tradição romana, as suas bases essenciais.

As origens históricas e ideológicas foram diferentes e sòmente um mimetismo político que se repete na história da humanidade poderia ter feito coincidir ao mesmo momento histórico a organização de estruturas políticas tão contrárias à evolução do pensamento político no sentido da liberdade.

A influência pessoal, a mística de um sistema é que conduziram êsses países no sentido contrário à evolução histórica. O que caracteriza também êsses partidos únicos é a supremacia técnica. E ali a palavra política se confunde com unidade do pensamento e com a mística do regime. É assim na Rússia, como foi na Itália e na Alemanha.

A idéia do partido único é a da substituição da vontade da massa, pelo comando e orientação de um grupo que detém a direção partidária. Presume-se naturalmente a incapacidade do povo para exprimir a direção política, pelo menos de uma maneira uniforme-unissona. A tendência natural estaria na multiplicidade de pensamente e de vontade, porque, politicamente, não existe uma única verdade.

Mas, nos regimes totalitários, a verdade é uma só — do partido que impõe aquêles que detêm o poder.[6]

Hoje o conceito do partido único evoluiu e nos países africanos se encontram partidos únicos que representam diversos grupos inteiramente diferenciados.

[6] CARTER e HERZ (*Government and Politics in XXth century*, Londres, 1961 p. 117) admitem a democracia de um só partido, não como sistema, mas como *expediente* político. Citam, como exemplos, o Partido Federalista Americano até Jefferson e alguns países africanos como Tanganika. Não se confunde, porém, com o conformismo totalitário. HITCHNER Dell e HARBOLD, *Modern Government*.

A existência dêsses partidos únicos representa uma realidade política, por falta de lideranças políticas. É o que ocorre na Guiné, Tailândia, Algéria e outros Estados afro-asiáticos.

É também o sistema existente na Índia com o Partido do Congresso que promoveu a independência do país e foi criado em 1889 como grupo de pressão. Congrega hoje três quartos dos assentos no Parlamento.

O mesmo ocorre no México com o Partido da Revolução.

Nos países comunistas existem por vêzes, diversos partidos, embora domine o partido comunista, como na Polônia e na Alemanha Oriental.

b) *O Sistema Bipartidário*

O regime dos dois partidos é preferido pelos países anglos-saxônicos, menos por uma imposição legal, que ali não existe, geralmente, do que pelo costume, pela tradição, pela formação mental, pela educação dêsses povos.

O que predomina, nesse caso, é menos uma diferenciação ideológica, que ordinàriamente não existe, do que a necessidade de um certo mecanismo político, de um determinado processo técnico que permita uma concorrência dos homens no poder, mas também o funcionamento de um sistema de vigilância política.

É natural que êsses homens que organizaram os partidos se agrupem levados por uma certa identidade de sentimentos e de interêsses. Assim o é com os conservadores e os liberais, com os republicanos e os democratas etc. Nesse sistema existem duas categorias de homens: *yes men* e *no men*. Os que estão com o govêrno e os que estão contra o govêrno. Nêles há uma lógica irresistível no comportamento diante de certos fatos importantes da vida nacional e internacional.

Mas essa posição alternativa não impede o desenvolvimento, dentro de cada partido, de grupos organizados em função de diferenciações ideológicas e de certos interêsses muitas vêzes regionais, como ocorre na Grã-Bretanha.

Embora sem qualquer sucesso eleitoral, mesmo porque o sistema não os favorece, êsses grupos políticos representam, entretanto, uma tendência irresistível para a multiplicação das organizações políticas.

Mas, apesar do regime bipartidário ser uma tendência encontrada principalmente nos países anglo-saxônicos, outros também, de outra origem, na Europa como na América, seguiram o mesmo caminho. Podemos mencionar muito particularmente os casos da Turquia e do Uruguai.

Por outro lado, vemos o Canadá com pelo menos quatro partidos, sendo que dois, os liberais e os conservadores, de maior importância e os trabalhistas e de crédito social de pouca significação política.

O caso do Uruguai, com os *Blancos* e os *Colorados*, representa um caso singular entre os países de outra origem, embora ali naquele país essa dicotomia tenha sido quebrada por algumas divergências e cisões dentro do partido *Blanco*.

Mas para ser mais fiel à verdade, é preciso reconhecer que nos Estados Unidos alguns pequenos partidos vão surgindo, como os trabalhistas, os proibicionistas e os dos fazendeiros, com algumas pequenas possibilidades eleitorais, mas de natureza puramente eventual.

Ninguém dirá que não existe, mesmo nos Estados Unidos, uma diferença profunda entre os dois partidos e que mesmo dentro de cada partido não existam grupos que têm o seu modo particular de considerar os problemas políticos, e quem observar a transformação da política dos Estados Unidos vai encontrar uma transformação bem nítida no sentido de submeter êsses grupos partidários cada vez mais, às influências ideológicas.

O caso do partido democrático, no tempo do presidente ROOSEVELT, muito particularmente, é bem a expressão dessa verdade.

Na Inglaterra, o fenômeno foi muito mais grave, porque se o partido conservador ainda vive debaixo de uma concepção muito imprecisa de idéias políticas, seguindo uma orientação mais programática, vimos surgir em nosso tempo, com uma fôrça eleitoral muito grande, o partido trabalhista, cujas bases ideológicas são extremamente precisas e doutrinàriamente bem características.

Nota-se, entretanto, êsse fenômeno estranho: não sòmente fracassou nos Estados Unidos a formação de um terceiro partido forte, como também na Inglaterra desapareceu pràticamente o partido liberal; com a pujança do partido trabalhista, mantém-se ali o jôgo político bipartidário.

c) *O Sistema Multipartidário*

A terceira solução é multipartidária, sistema preferido dos países latinos, onde o espírito domina a própria realidade política e a capacidade para estabelecer as *nuances* dos diferentes sistemas levou a esta complicação partidária, que encontramos notadamente na França e no Brasil. O sistema multipartidário permite o funcionamento de partidos como um mínimo de exigências, alimentada essa situação por um sistema eleitoral de base proporcional que admite uma representação política com um número restrito de votos.

Na França, os partidos se multiplicaram por tal forma que atingiram algumas dezenas, o que fêz alguém denominá-los *delégués* de partidos.

Entre nós, esta multiplicação também se verificou alimentada não sòmente pelo liberalismo da nossa legislação, como pela possibilidade de acôrdos partidários e de entendimentos, que colocavam os grandes partidos, muitas vêzes, na dependência dos pequenos grupos eleitorais, dêsses pequenos partidos.

Na França o sentido ideológico dos partidos é muito maior. Obedece a certas tradições e o homem do povo está intimamente ligado à vida, aos interêsses e à atuação do seu partido. O radical francês, ou o socialista, ou o homem do movimento republicano popular são partidários e defendem o seu partido por vêzes com a própria violência.

Mas o desenvolvimento do pluripartidarismo obedece a causas e tendências diversas. Impossível seria equiparar o pluripartidarismo francês ou italiano ou alemão com o nosso, dadas as condições formais que animaram a organização dêsses partidos, e o seu desenvolvimento histórico.

O pluripartidarismo é talvez mais uma tendência do espírito de reação contra as soluções simétricas, contra uma estrutura orgânica do poder.

Existem, entretanto, deformações do sistema multipartidário, como expressão de diversidade ideológica, devido à multiplicação de partidos, que valem apenas como mais uma legenda inexpressiva para agasalhar candidatos sem nenhuma expressão política ou ideológica.

O Fundamento dos Partidos

Os governos, em qualquer regime, dependem do apoio e do prestígio recebidos dos grupos humanos. Já houve quem dissesse que êsse apoio é baseado no interêsse, na fôrça, no prestígio, no consentimento, na tradição e até no mêdo.

No fundo, o consentimento é a fôrça dos governos, principalmente quando tem a sua origem no voto popular, isto é, quando êle se encontra na manifestação expressa, como nos regimes democráticos, e não em mera presunção.

Na expressão de Lipset, o voto é a chave do mecanismo de *consensus* na democracia. Sem o voto, a democracia não existe, porque até hoje não se descobriu outra forma de manifestação do assentimento.

O consentimento pela inércia é uma deturpação do sistema democrático, com a eliminação do seu instrumento essencial, o voto.

O consenso não basta para definir a democracia, é preciso ainda mais a participação, para a constituição do govêrno.

O fato mais importante, entretanto, é a participação, na formação do govêrno, de um eleitorado cada vez mais numeroso — favorecido pelo que se chama *mass communication*, fenômeno próprio do mundo moderno, — não sòmente quantitativo, mas também estimulado pelas facilidades de comunicação do pensamento e da ação, sob a influência de recursos extremamente numerosos.

A conseqüência de uma sociedade com essas características é o conflito decorrente das diferenciações de interêsses, de ideologias, de uma sociedade pluralista que propicia a formação de diversos partidos, cada qual representando um grupo com características próprias e muito variáveis.

Por meio dos partidos organiza-se o *consensus* das maiorias eleitorais e o problema dos conflitos se pode resolver em têrmos de aceitação das decisões pela minoria.

Marx, embora considerasse o conflito necessário à vida social e política, não admitia uma sociedade permanentemente em conflito — o *consensus* seria então necessário para uma vida normal da sociedade.

Existem, entretanto, outros meios para dominar os conflitos além dos partidos, como um regime militar, uma sólida burocracia (Weber), mas que não resolvem o problema do *consensus* em têrmos realmente democráticos.[7]

Como observa Key, apesar da crise dos partidos ainda lhes compete a tarefa de manter a paz entre os grupos de interêsses, cujos objetivos devem governar, completando

7 Os exemplos da América Latina, geralmente agressivos contra as organizações partidárias, não satisfazem, exceção feita em alguns casos, pelo Brasil (1945). A verdade é que o *consensus* é eliminado e substituído pela disciplina militar, como é o caso de Nasser (Egito), de Kemal Pasha (Turquia), e de alguns países novos na África e na Ásia. (Ver Carter e Herz, *Government and Politics in XXth century*, p. 121).

as aspirações dêsses grupos, mas considerando a nação como um todo e não apenas um conjunto de interêsses particulares e parciais.[8]

A modificação da estrutura dos partidos será, entretanto, exigência necessária das mudanças, em número e tamanho, das relações humanas e sociais.

Novos grupos aparecem, as estruturas das classes se modificam e os partidos devem acompanhar essas transformações.

Um dos fenômenos mais interessantes do processo político democrático é a ação dos grupos, de diversas categorias, que influem nesse processo, colocando-se muitas vêzes, em posição superior como influência, mesmo eleitoral, aos próprios partidos políticos.

Mas, apesar de tudo, o que parece certo é que os partidos representam, na dinâmica do sistema, uma peça do mecanismo político vinculado ao processo eleitoral, mais do que um centro polarizador de ideologias políticas. O partido é, antes de tudo, uma solução apenas técnica para o funcionamento do sistema democrático.

O que predomina na filiação do eleitor a um partido, através do voto, é mais o interêsse dessa vinculação para fins eleitorais do que a sua subordinação ao programa ou mesmo à ideologia que êsse programa consagra.

Cada vez mais a Ciência Política há que ser considerada como um processo de investigação científica que tem de trabalhar em função de recursos fornecidos pela sociologia, pela psicologia, e cujo quadro de preocupações se restringe à análise do comportamento dos homens e das instituições na luta pelo poder. Isto não significa ter ela perdido o seu sentido primitivo, mas certamente o seu interêsse maior repousa no estudo da repercussão dessas análises sôbre as estruturas políticas. Compreende-se, por isso, o interêsse imediato que há na verificação, menos das organizações partidárias, do seu funcionamento, do que do papel que efetivamente representam no mecanismo político.

Daí também a experiência pode mostrar a conveniência dos diversos sistemas partidários e a possibilidade de modificá-los, de acôrdo com o que representam de fato na vida política. Bipartidarismo, multipartidarismo, alianças partidárias e tantos outros problemas devem ser examinados em função dêsse papel.

Um dos pontos mais importantes, nesse particular, é a verificação da subordinação dos partidos não só a um programa determinado, mas também a fidelidade dos seus membros e dos seus candidatos à ideologia política que informa o seu programa.

O Comportamento das Classes Dirigentes

Ponto importante é portanto o da homogeneidade e disciplina no comportamento dos seus membros e dos eleitos.

No processo político e eleitoral verificou-se modificação profunda no comportamento das chamadas elites, ou, para usar de terminologia de Mosca, da classe dirigente, pela compreensão bem nítida da importância da massa na solução dos problemas que interessam à coletividade e também a política.

[8] *Political Parties and Pressure Groups*.

É que as massas se impuseram à consciência e respeito das elites pela compreensão que têm dos seus problemas e pela influência das suas manifestações, não sòmente no plano eleitoral, mas também pela pressão que exercem sôbre as elites.

Se é verdade que a sociedade de massa é, por natureza, pluralista, heterogênea, diferenciada, dada a sua própria formação e a multiplicidade de interêsses que representa, ela, entretanto, se apresenta una quanto às tendências gerais de suas reivindicações que interessam mais profundamente à comunidade.

Por mais contraditório que pareça, a unidade dessa sociedade tem a sua fôrça nas desigualdades e nas discriminações. Não é possível, de maneira nenhuma, considerar a sociedade de massa como um todo homogêneo, embora se possa caracterizar por um sentimento comum que tem as suas origens na própria formação.

Mas êsse sentimento tem qualquer coisa de primário, de instintivo, mas solidarista no que diz respeito aos interêsses comuns do grupo que representa. O seu prestígio está no próprio fato de representar uma libertação das antigas elites e exprimir uma poderosa fôrça democrática. É, entretanto, uma sociedade extremamente sensível à ação demagógica. Por isso, o futuro da democracia dependerá em grande parte, na observação de DAVID TRUMAN,[9] do chamado *consensus das elites*, no processo da subversão do sistema pelos demagogos.

É evidente que a própria massa se encarregará de substituir os líderes que representam as elites tradicionais, mas essa substituição nem sempre pode ser atribuída à ação demagógica de seus líderes.

O domínio das fôrças populares porá em risco as velhas elites, mas dificilmente poder-se-á reconhecer que, não obstante a *autenticidade* dos seus representantes, as novas possuam melhores condições para dirigir a política e os negócios públicos que a atual classe dirigente, pelo menos no princípio.

Aquilo que WRIGHT MILLS considera como essencial à democratização do poder que é a descentralização do poder de decisão, permitindo que cada um e todos participem da organização do poder, não se pode atingir pelo simples fato de substituição das elites atuais, sem a compreensão por estas elites da existência de uma nova conjuntura. Por outro lado, só a tensão militar e a guerra fria, dificilmente bastariam para a atomização do poder ou modificação de sua atual estrutura.

Existem, evidentemente, alguns problemas que escapam à percepção e ao poder de decisão das massas, são aquêles que ADOLPHE BERLE coloca na *Transcedental margin*, isto é, que exigem uma capacidade especial, um preparo que só está ao alcance de um grupo devidamente preparado, e por isso mesmo privilegiado para realizar a tarefa do Estado.[10]

Muito interessante é a tese de WRIGHT MILLS[11] que, embora descontente com a atual estrutura das elites, considera a massa também, ou melhor, grande parte do povo, dividida pollticamente, passiva e sem poder. Por conseguinte, aquilo que se poderia chamar o público *genuíno* vai desaparecendo (mesmo na América).

O homem comum está se tornando incapaz de equacionar os seus problemas e traduzi-los em têrmos de bem-estar da comunidade e da nação. Quanto ao poder pròpria-

[9] American System in Crisis, *Political Science Quarterly*, 1959.
[10] *Power without property*, N.I. 1959.
[11] *Power elite Sociological imagination*, N.I. 1959.

mente dito, êle entende que no sistema democrático é preciso descentralizar o poder de decisão, de maneira que os que participam da formação do poder tenham voz nessa decisão. Isto envolve o problema da responsabilidade, que precisa ser dividida e alargada.

O reflexo dêsse pensamento sôbre os partidos incide evidentemente sôbre o prestigio das suas organizações de classe, de maneira a fortalecer as decisões dos diretórios e das assembléias.

Mais difícil é, certamente, caracterizar o papel das elites em tôdas essas transformações e saber se elas podem efetivamente ser dominadas por massa muito dividida, sem poder próprio, a não ser numérico, e influenciada por líderes demagogos.

Nesse mundo complexo, ao homem comum é difícil formular as suas concepções e encontrar a melhor solução para os seus problemas, o que enfraquece a classe média.

É a instabilidade que caracteriza a atual conjuntura, na expressão de DAVID TRUMAN,[12] e, acrescentaremos, a perplexidade do homem diante dos problemas do presente e do futuro.

A solução estará portanto na modificação das estruturas partidárias, transformando os partidos tradicionais em partidos de massa, pela subordinação da direção partidária às bases populares, às organizações regionais e às convenções do partido.

O maior contato com os grupos de interêsse, com as organizações extrapartidárias, será de importância no processo de conciliação dos sistemas políticos dos diversos grupos sociais ou econômicos. O problema das elites está, precisamente, na conciliação dos seus interêsses próprios com os da massa, ou melhor, da confusão dos seus interêsses com os da massa, porque devem ser comuns, resolvendo-se com a descentralização do poder de decisão.

O conceito de MILLS quanto ao sistema democrático se nos afigura absolutamente exato e merece ser institucionalizado.

A simples vinculação dos partidos ao processo eleitoral indica a conveniência dessa alteração nos métodos, pois que atualmente o corpo eleitoral aumentou considerávelmente, não sendo mais o voto privilégio de uma elite.

Êsse movimento de massa, tornou o processo eleitoral muito instável, sujeito a pressões de interêsses econômicos e sociais de numerosas classes, com características muito diferenciadas.

O CONTEÚDO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS

Daí a falta de substância ideológica da maioria dos partidos e a necessidade de substituir o que tem sido até hoje nota predominante (pelo menos nominalmente), dos grupos partidários, por outras mensagens que indiquem soluções pragmáticas para os problemas de govêrno e exprimam melhor os interêsses que dividem a sociedade.

[12] The American System in Crisis, *Political Science Quarterly*, dez. 1949.

É preciso, inclusive, desligar êsses problemas de definições puramente ideológicas ou de posições que não exprimem a realidade do problema dos partidos como peça do regime representativo.

A vinculação do eleitor ao partido (permanente ou ocasional) se define mais por interêsse eleitoral, de momento, no sentido de obter maioria eleitoral, do que pròpriamente a vitória de uma idéia. É evidente que essa vinculação eleitoral não pode contrariar geralmente as tendências ideológicas de cada um, mas o comportamento do eleitor obedece mais a interêsses de momentos, legítimos ou não, ou à reação contra interêsses contrariados, do que à vinculação ideológica pura.

Essa modificação se deve a diversos fatôres de ordem social e econômica, refletindo-se na área política: a extensão do sufrágio, a nova estrutura da sociedade, as facilidades de informações e comunicações entre os grupos sociais, a incorporação ao processo eleitoral de numerosos grupos até hoje apartados da participação na formação do govêrno, a consciência maior dos interêsses dos grupos ou mesmo individuais, enfim, a subordinação das elites ao voto cada vez mais numeroso da classe eleitoral.

A antiga concepção dos partidos como representativos de grupos ideológicos perdeu, assim, o seu sentido e o pluripartidarismo puramente formal, criando essa poeira de partidos, não tem mais sentido e se apresenta como nociva à formação de boas câmaras legislativas.

É evidente que êsse ponto de vista não é unânime e há pouco o professor Hirsch Weber, de Berlim, defendia entre nós a necessidade da criação de novos partidos, embora pequenos.

A observação pode ser verdadeira quanto à conveniência de multiplicar as representações, mas não o será, segundo nos parece, quanto ao processo legislativo e ao funcionamento das Câmaras, prejudicados por uma poeira de partidos que lutam por interêsses próprios desde que lhes faltam possibilidades para se firmarem no terreno político, porque pouco representam como expressão do voto.

A Representação e os Partidos

Um dos pontos doutrinários interessantes é o da definição dos partidos no processo de representação.

Constitui um princípio geralmente aceito de que não existe *mandato imperativo* em relação aos representantes, isto é, não estão os membros das Câmaras vinculados à determinação do eleitorado.

Mas qual será a posição dos partidos no mecanismo do sistema? Se existe uma filiação necessária e obrigatória do membro da Câmara ao partido sôbre cuja legenda foi eleito, até onde vai a disciplina e subordinação partidária?

O corpo eleitoral, isto é, o eleitorado, constitui uma unidade sob o ponto de vista constitucional, mas, na realidade, se distribui em grupos e divisões que obedecem a tendências e interêsses diversos.

Dentro, porém, da estrutura do sistema, o eleitorado é um todo, que se organiza para exercer o poder político e escolher os seus representantes.

Sendo assim, os eleitos representam a totalidade do corpo eleitoral, cujos interêsses terão de defender e não apenas parcelas dêsse corpo eleitoral.

Daí a afirmação de que não existe mandato imperativo, mas uma seleção dos representantes pelo voto.

Mas êsse conceito de subordinação do eleito à vontade dos seus eleitores deve ser entendido em têrmos, para evitar-se os dois extremos ou uma disciplina por demais rigorosa, conduzindo ao mandato imperativo, ou o relaxamento exagerado que pode permitir o desvinculamento completo à disciplina partidária, como ocorre nesse verdadeiro crime contra a ética política, que é a mudança de partido. Opera-se aí êsse fato inominável que é a transferência de votos obtidos por uma legenda para outra, de escolha exclusiva do mandatário.

Êsse desprêzo pelos compromissos partidários é conseqüência, muitas vêzes, da corrupção, da atração por vantagens injustificadas. É uma das causas graves da deterioração partidária, entre nós, afetando a própria elite política, naquilo que ela tem de mais essencial — o compromisso político.

A Despolitização

Uma das conseqüências dessa participação das massas na organização do poder e da perplexidade de uma grande parte do eleitorado diante dos problemas que o seu voto terá de resolver, foi de decadência dos partidos, ou melhor, o seu desprestígio, produzindo naquele fenômeno que os franceses chamaram de despolitização dando maior relêvo ao candidato, ou a grupos representativos de interêsses.

Nos Estados Unidos o fenômeno não existe em seus têrmos rigorosos, mas se pode verificar modificação no comportamento eleitoral em função de outros interêsses que surgem, ou a maior preocupação por problemas locais.

Serge Hurtig assim considera o assunto em resumo:

1. a verificação sindical aumentou, provàvelmente, a politização do movimento sindical, quanto às rivalidades que existiram entre a A.F.L. e o C.I.O., segundo parece, em 1960, a recomendação feita pelos sindicatos foi muito mais eficaz do que anteriormente.

2. verifica-se uma desregionalização progressiva da política americana, no sentido do interêsse cada vez maior pelos problemas nacionais, sôbre os interêsses particulares da política regional.

3. por outro lado, os problemas locais tomaram outra feição, com a formulação de teses novas de interêsse local, como a da urbanização, iniciativa privada, etc. Com isto, verifica-se o acréscimo dos problemas de interêsse local.

4. em têrmos de comparação com a Europa Ocidental, o fenômeno americano pode ser considerado também no tempo, isto é, até onde êles se anteciparam à Europa na existência de sociedade de massa, gozando de propriedade econômica. Pode-se indagar até onde o que ocorre nos Estados Unidos anteciparia o que ocorre na Europa. Deve-se

lembrar notadamente o papel da televisão como instrumento da politização, ao contrário do que ocorre na Europa Ocidental. Na França, por exemplo, ela despolitiza, porque é utilizada de forma apolítica.[13]

Na Inglaterra o fenômeno não se verifica. JEAN e MONICA CHARLOT dão conta de um estudo que fizeram naquele país[14] nde apuraram ainda o prestígio das bases partidárias. A existência, aliás, de apenas dois partidos realmente sólidos facilita a posição do eleitor, cuja escolha ou opção, não sòmente ideológica, mas também de interêsse, fica extremamente simplificada.

É evidente que em outros paises, duas opções são insuficientes para o eleitor.

Na França, a situação é mais complexa. Para examinar o assunto, a Association Française de Science Politique organizou um encontro de 18 a 19 de novembro de 1960, onde o assunto foi analisado por especialistas como GEORGE LAVAU, LEO HAMON, MARCEL MERLE, RENÉ KEMON, JEAN TOUCHARD, GEORGE VEDEL, M. DUVERGER, JEAN RIVERO etc.

A primeira dificuldade foi a conceituação do neologismo, significando antes de tudo, uma queda na participação política.

Êsse decréscimo pode evidentemente ser qualitativo ou quantitativo. Poderá ser uma maior abstenção ou a modificação, redução de interêsse do eleitor pelo candidato político, em função de um partido. É preciso saber se o movimento é civil ou ideológico; se é devido à despolitização de um certo número de novos burgueses ou apenas um fenômeno de desorientação quanto às soluções necessárias.

É preciso saber, entretanto, se êle existe ou não existe.

Como dirá MARCEL MERLE, será apenas mais um objeto da crise da democracia.

O Presidente DE GAULLE, em discurso proferido em 13 de novembro de 1962, aconselhava o povo a não votar nos partidos tradicionais.

Realmente a renovação é difícil dentro dos quadros tradicionais; a própria França, em momentos agudos e recentes, criou partidos novos, inclusive com denominação mais ampla, com o nome de *movimento*.

É um recurso, aliás, muito utilizado, visando reunir elementos de diversos partidos. Entre nós, — a esquerda democrática, a União Democrática Nacional, o Movimento Trabalhista Renovador etc.

No Brasil, existe em certos setores uma tendência marcada para escolher os candidatos menos políticos — geralmente na classe média.

Nas classes proletárias parece que a tendência é, pelo contrário, no sentido de votar pollticamente, por vêzes sem analisar o candidato — o mais politizado (e a demagogia tem grande participação nesse critério) tem a preferência do eleitorado que tem as suas reivindicações sociais a defender.

Será, talvez, menos o partido do que o candidato. Difícil geralmente é separar os dois tipos, porque cada partido tem o seu padrão de candidato, salvo algumas exceções.

[13] Politisation et dépolitisation en Grande Bretagne. *Revue Française du Science Politique*, 3, setembro, 1961 p. 609.

[14] Nota do autor: Seria interessante verificar até onde a televisão politiza no bom sentido. Muitas vêzes ela deforma o sentido de propaganda, favorecendo, o eloqüente, o concidadão com boas qualidades físicas, desvalorizando o candidato introvertido, mas culto, capaz, honrado, tudo isso com profunda repercussão sôbre uma grande massa.

Não obstante o descrédito dos partidos, entre nós, não se verifica a despolitização do eleitorado, pelo menos, no seu comportamento eleitoral — o critério político é dominante.

Não há sempre lógica no comportamento em relação ao partido. Não raro o resultado dos votos majoritários, sob o ponto de vista partidário, não coincide com o dos votos proporcionais. Somados, os votos majoritários não correspondem ao número de legendas partidárias.

Não há um estereotipo de eleitor, não se pode definir o ato eleitoral, de modo uniforme. O candidato é para o eleitor, muitas vêzes, um tipo representativo de qualquer causa, uma idéia, uma atitude, a favor ou contra, um interêsse, o membro de um partido.

Não queremos individualizar, mas não será difícil fazê-lo e de modo expresso se considerarmos alguns candidatos. Seria ridículo, entretanto, considerar a importância do critério partidário, se tivermos de nos comparar com a Inglaterra ou mesmo com os Estados Unidos. Já na França, a não ser em certas oportunidades, o critério partidário não é predominante e o é cada vez menos, segundo as pesquisas ali efetuadas.

A despolitização é, entretanto, um perigo porque pode conduzir, como tem acontecido, à substituição dos partidos por organizações do tipo fascista.

O que se procura também, através dêsse processo, é a substituição do candidato político ou partidário pelo candidato avulso ou, pelo menos, a coexistência dêstes com os candidatos partidários.

Finalmente será um comportamento mais pragmático do que ideológico.

Os Grupos de Interêsses

Dentro do processo que ignora a discriminação no exercício do direito do voto, isto é, na participação do povo na organização do poder político, devem-se considerar os elementos que influem diretamente naquele processo, quer dizer, as fôrças que atuam no sentido de fazer prevalecer os seus intrêsses.

Isto significa que a fôrça dêsses interêsses se apresenta mais no processo eleitoral do que a soma heterogênea de votos da população, sem qualquer grupamento pelo critério profissional.

Geralmente a natureza dêsses grupos tem sido deformada e, de maneira desprezível ou tendenciosa chamam *grupos de pressão*, dando a entender que êsses grupos agem no sentido de defender interêsses subalternos ou, como querem outros, exprimem apenas o poderio econômico opressor.

Essa interpretação não está conforme a realidade, porque a pressão se exerce em todos os setores e em todos os níveis freqüentemente através da classe operária, pelas greves e surtos de pressão, inclusive sindical.

A realidade do sistema vigente, não impede que os grandes grupos econômicos estejam representados fortemente nas Câmaras, bem como outros grupos de interêsse, mas o que se pode duvidar é que êsses chamados "representantes dos grupos de pressão" se comportem realmente como representantes, mandatários, dêsses interêsses.

Os grupos de interêsse estão intimamente vinculados ao mecanismo dos partidos. Sôbre êstes se exerce reiteradamente a pressão dêsses grupos que se associam aos partidos políticos para realizar efetivamente os seus objetivos.

A maneira, a forma dessa penetração ou aproximação dos grupos de interêsse com os partidos, varia, depende da natureza de cada um, dos fins visados, da técnica própria aos diferentes grupos em função de suas características próprias: o dinheiro, a propaganda, certos tipos de apoio e de compensações fazem dos grupos de interêsses, elementos preponderantes na atividade dos partidos.

Os Grupos de Pressão Vão Crescer Polìticamente?

É preciso não confundir os problemas. Os grupos de interêsses têm uma missão própria, e as suas origens identificam perfeitamente essa missão. Basta recordar que originàriamente êles nasceram com o nome de *lobby* definindo-se a sua posição na entrada do Parlamento, em sua sala de espera, onde também se reúnem os deputados.

A posição dêsses grupos, portanto, é de fora dos partidos. Do contrário, com êles se confundiriam.

O prof. S. Finer (*Anonimous Empire*) em um estudo sôbre o *lobby* na Inglaterra, mostrou com dados muito objetivos e dignos de atenção que o *lobby* representa uma participação útil de certos grupos à execução do processo democrático, do momento que a sua ação se exerce sem o uso de sanções e medidas coercitivas. Alguns distinguem o *lobby* dos grupos de pressão e de interêsse e ainda mais, porque se organizam sem qualquer preocupação do exercício do poder.[15]

A observação não procede, porque também os grupos de interêsse não pretendem o poder mas apenas exercer influência sôbre êle.

A multiplicidade dessas organizações privadas, destinadas a informar e influenciar as autoridades, tem tido repercussão muito grande no processo democrático pela possibilidade de contatos e intercâmbio entre governados e governantes.

Pretendem alguns que a influência dêsses grupos, provoca uma distorção do processo democrático, porque as entidades com melhor organização dominam as menores e portanto, os mais ricos levam certas vantagens sôbre os mais pobres.

Mas é uma crítica que não aprofunda o problema nem traz a análise do comportamento dêsses grupos que são integrados por milhares de associados, maior contribuição.

É evidente que o modêlo estudado por Finer na Inglaterra é singular, não sòmente sob o ponto de vista associativo, mas também do comportamento político dessas associações e dos governantes em face dos problemas administrativos de tôda espécie. Mas é de se reter a observação, em relação às entidades que não pressionam diretamente, mas apenas esclarecem, assessoram ou pleiteiam os seus direitos perante a administração.

Essas observações servem apenas para esclarecer como é exagerada a crítica sôbre a influência dos grupos econômicos, culturais ou profissionais sôbre a política, no sentido

[15] Segundo Finar, *lobby* exprime melhor o que pretendo do que *grupos de pressão* ou grupo de interêsse, êste de significado muito limitado e aquêle longo. *Lobby* cabe às duas áreas, enquanto se refere à influência política, mesmo sem o uso de pressão.

de impor determinada orientação que possa e deva ter influência nas decisões e no processo democrático. Não há dúvida, devem ser condensadas as represálias ou sanções aplicadas aos que detém o poder, para fazer prevalecer o interêsse de grupos, porque constituiria uma falsa concepção das finalidades das organizações privadas.

A sociedade moderna, de massa, é necessàriamente pluralista no sentido de que não se divide sòmente em classes, grupos, mas se desdobra em uma multiplicidade de correntes, atitudes, interêsses, representada por êsses grupos.

Êsses grupos, se pretendem o poder, organizam-se em partidos, mas se procuram apenas ver prevalecer interêsses, atuam apenas sôbre aquêles que têm o poder de decisão para obter o que pretendem.

Por isso é que êsses grupos são denominados de pressão, mas que não excluem o processo partidário.

Conclusão

A crise dos partidos tradicionais em muitos paises decorre de sua pulverização que não corresponde nem às necessidades do mecanismo político, nem exprime os grupos sociais e econômicos em que se divide uma sociedade plural, mas apesar disso com tendências muito mais precisas e definidas do que as representadas pelas organizações partidárias.

Há, por outro lado, um desgaste dos homens públicos e o distanciamento de muitos dêles, das aspirações de uma nova sociedade, transformada pelo impacto do progresso tecnológico, vivendo com novos hábitos e novas aspirações.

As indefinições dessas aspirações e a perplexidade diante do drama contemporâneo, exigiria por outro lado, das elites políticas, maior clarividência.

A nossa organização partidária é deficiente em sua estrutura interna e nas normas a que obedece o seu funcionamento, desconhecendo a existência das bases da sua organização — os diretórios municipais e estaduais. É ainda deficiente quanto ao conteúdo dos programas partidários, geralmente desatualizados. São ainda mais e em grande parte inexpressivos quanto ao significado dos grupos políticos que servem de núcleos para o seu registro como partido, inexpressivos os homens e as suas finalidades como políticos, com poucas exceções.

Com isto, a manifestação do eleitorado torna-se também sem sentido, porque a opção se torna mesquinha. Sem querer mencionar legendas, basta conhecê-los para saber que, muitas delas nada significam, nem política, nem ideológica, nem socialmente. Servem apenas de refúgio para candidatos, que não encontram acolhida nas boas e legítimas (politicamente) legendas partidárias.

O sistema eleitoral é também responsável por êsses erros, pois conhecidas são as relações entre sistemas eleitorais e partidos políticos.

Por outro lado, ao mesmo tempo que os partidos menores pouco significam política e ideològicamente (com algumas exceções) os grandes partidos possuem áreas de influência e tendência políticas comuns, o que torna muitas vêzes também inexpressiva a opção do eleitor, a escolha entre êsses partidos.

Muito mais se poderia dizer sôbre o nosso sistema partidário, inclusive quanto à contaminação de partidos com programas progressistas, por elementos que, no fundo, desprezam as organizações partidárias democráticas, fundadas na multiplicidade de partidos.

O mais grave é que êsses elementos freqüentemente não obtêm o quociente eleitoral e se beneficiam dos votos de candidatos democratas que, com suas sobras, cobrem as diferenças daqueles outros candidatos.

É êste um dos erros do sistema proporcional, como o adotado entre nós, e que mereceria uma retificação por meio de processos muito conhecidos destinados a corrigir as deformações do sistema proporcional.

Por outro lado, a falta de disciplina partidária, incluindo a deserção das legendas por parte de candidatos que com elas se beneficiaram, são pecados contra a ética política que contaminam qualquer sistema partidário. Isto sem falar na corrupção.

Finalmente, é preciso insistir na observação primeira de que a massa é a grande cliente do político na construção do seu sistema partidário. O regime democrático é, por definição, um regime de maiorias. Vence quem melhor se identifica com o maior número. O grande problema dos partidos é o de saber formular as grandes linhas de sua política para o eleitor e, principalmente, de saber conduzir as maiorias para os interêsses comuns, do povo e do partido.

7

Grupos de pressão

Identificação dos grupos de pressão; organização interna dos grupos; ação dos grupos sôbre a opinião pública; a influência dos grupos de pressão nas eleições; a influência dos grupos de pressão sôbre o Poder Legislativo; a influência dos grupos de pressão sôbre o Executivo; a influência dos grupos de pressão sôbre os órgãos burocráticos e a administração; a ação dos grupos de pressão sôbre o Judiciário; considerações finais.

Sob a denominação de *grupos de pressão* entende-se geralmente aquêles grupos organizados para a defesa de interêsses próprios, interêsses de naturezas diversas, e que atuam sôbre os órgãos responsáveis do Estado para obter benefícios.

Esta é a noção mais geral dêsse tipo de organização para a qual, entretanto, se procura uma conceituação tècnicamente mais precisa. Podemos citar algumas definições:

MEYNAUD define os grupos de pressão como "associações das mais diferentes formas políticas, que tendo os mesmos objetivos e atitudes pretendem impor certas posições e reivindicações, por todos os meios de que dispõem, especialmente por meio de pressão sôbre o poder público".

DAVID TRUMAN, por sua vez, define como "todo grupo que na base de determinadas atitudes, fazem certas reivindicações sôbre certos grupos sociais, para determinar ou manter certas formas de comportamento impostos pela atitude do grupo".

FINER, ainda define: "todo grupo ou associação que procura influir em uma orientação política, dirigida no seu interêsse, embora não precisa assumir a responsabilidade na direção do país".

Ainda na mesa redonda realizada em Pittsburgh (Estados Unidos) promovida pela Associação Internacional de Ciência Política e da qual participaram pràticamente todos quantos estudaram o assunto, procurou-se, sem resultado definitivo, chegar a uma solução doutrinária satisfatória.[1]

A verdade é que existem numerosos grupos e organizações destinados a reunir indivíduos de interêsses comuns (econômicos, cívicos, religiosos, culturais), e que atuam sôbre os organismos do Estado e sôbre partidos políticos, influindo, por vêzes decisivamente, sôbre a orientação dêsses podêres ou dêsses órgãos.

Êsses grupos são cada vez mais numerosos e os interêsses que defendem são os mais variados. Nem sempre correspondem ao que se poderia chamar o interêsse público; freqüentemente são interêsses que qualificaríamos de ilegítimos, mas a verdade é que representam hoje, no mecanismo social, especialmente no mecanismo administrativo, papel preponderante.

Êsses grupos têm, às vêzes, influência decisiva porque se infiltram nos partidos políticos e nas administrações estatais; representam poder econômico suficientemente poderoso para realizar propaganda no preparo da opinião pública, suficientemente eficaz para influir nas decisões políticas e administrativas mais sérias.

Todos os sistemas políticos são mais ou menos vulneráveis à ação dos grupos de pressão e mais ainda aquêles que não contam com um contrôle da opinião pública ou através de um sistema eficaz de separação de podêres.

É indiscutível que o *dirigismo econômico* facilita a influência, e principalmente a ação mais direta, de certos grupos que se infiltram nas esferas governamentais.

[1] *Interest Groups as four continents*, Universitary of Pittsburgh Press.

Os métodos de ação, nesses casos, obedecem a uma técnica diferente daquela adotada no regime da livre competição.

A interferência dêsses grupos é mais freqüente e mais fácil nos períodos anormais ou de crise, principalmente de depressão econômica.

É natural que assim seja porque o mecanismo de contrôle do poder não funciona normalmente nessas épocas.

A maioria dos autores que trataram do assunto chamam-nos *grupos de interêsse* (TRUMAN, *The Governmental Process*, bem como a bibliografia no fim dêste trabalho).

Essa denominação restringe o conceito e identifica melhor êsses grupos em função de seus objetivos específicos, eliminando algumas categorias que exerçam influência, mas cujo objetivo é menos restrito.

Algumas tentativas têm sido feitas no sentidos de classificar êsses grupos.

Como sempre acontece, nem sempre é fácil colocar uma entidade em determinado grupo ou categoria, muitas vêzes cabe em mais de uma e outras vêzes dificilmente pode ser enquadrada no esquema ou classificação estabelecida.

Êste é um problema, entretanto, que se encontra muito freqüentemente, em qualquer classificação.

Pode-se fazer em relação aos grupos de pressão as mesmas reservas que já foram feitas, sob o ponto de vista doutrinário, aos partidos políticos. Referem-se em geral ao princípio formulado por ROUSSEAU de que a vontade geral não admite divisões.

No *Contrato Social*, ROUSSEAU sustenta que não devem existir sociedades parciais no Estado e que cada cidadão deve opinar de acôrdo com o seu próprio pensamento (*Contrato Social*, II, 3).

Não existem, portanto, organizações intermediárias entre o indivíduo e o Estado. Mas a realidade social contraria a tese. Aos partidos adere quem assim o deseja, o mesmo acontecendo com os diferentes grupos que reúnem interêsses, geralmente organizações facultativas. O caráter compulsório que por vêzes têm, é apenas uma imposição da defesa do próprio interêsse.

Sob certos aspectos, êsses grupos exprimem tanto quanto os partidos, considerando-se a espontaneidade de sua organização e a homogeneidade dos elementos que dêles participam.

Sob outros aspectos êles representam muito mais do que os partidos políticos e ninguém sabe quais as transformações que se podem operar na organização do pensamento e dos interêsses, atingindo talvez a própria estrutura dos partidos.

É o caso notadamente do exército depondo o govêrno e se retirando da responsabilidade política.

Os grupos de pressão se distinguem dos partidos políticos porque êstes têm a sua pressão institucionalizada com o objetivo sempre de manter ou assumir o poder.

Mas vejamos quais são os grupos principais ora existentes.

O professor MEYNAUD[2] por exemplo, classifica os grupos de pressão existentes na França:

1. organizações patronais;
2. organização de emprêsas modestas;

3. organizações de emprêsas cooperativas;
4. organizações agrícolas;
5. organismos de defesa da propriedade;
6. organizações de profissões liberais;
7. organizações de trabalhadores;
8. organizações de estudantes;
9. organizações de antigos combatentes;
10. organizações femininas;
11. organizações familiares e sociais;
12. organizações de fins ideológicos;
13. organizações religiosas;
14. organismos de superposição, que abrangem o âmbito interprofissional.

Êste plano é, entretanto, caracteristicamente francês.

As organizações que participam na vida do Estado, mais ativamente e representam grupos de interêsses de diferentes espécies, ou profissionais, ou econômicos, ou sociais, ou cívicos, ou culturais, podem ser classificadas da seguinte forma (S. FINER, LAVAUX, HIRSCH-WEBER):

1. Indústria, Comércio, Agricultura;
2. Trabalho;
3. Profissionais;
4. Cívicas;
5. Sociais;
6. Religiosas;
7. Recreativas e culturais.

Na primeira categoria podemos incluir, exemplificadamente, as associações e confederações da Indústria e do Comércio, as associações agrícolas etc.

Essas organizações têm finalidades muito diversas, visam ora ao estudo de problemas eminentemente técnicos e científicos que interessam à atividade profissional, ora à defesa dos interêsses não sòmente coletivos, mas também individuais, dos integrantes dêsses grupos.

Os tipos de organização e a organização interna dêsses grupos variam também em função de sua finalidade.

Na segunda categoria, as associações e agremiações operárias, sindicatos, também de estruturas que variam em razão de sua finalidade.

São geralmente organizações que atuam poderosamente sôbre a estrutura política e burocrática graças ao número e à união de seus componentes.

A terceira categoria compreende as profissionais, advogados, engenheiros, médicos, funcionários públicos, professôres, estudantes (U.N.E., U.M.E. etc.) e jornalistas.

A seguinte são as que têm finalidades cívicas, mas interferem nos problemas nacionais, com maior ou menor profundidade — a Liga da Defesa Nacional é um exemplo. As Associações de Escotismo, com finalidades também educativas.

[2] *Les groupes de pression en France*, 1958.

A Associação dos Municípios com o objetivo de desenvolver a vida municipal e as prerrogativas Constitucionais dos Municípios, é outro tipo de associação.

As associações de fins sociais são muito variadas, nelas se incluem também as desportivas, Jockey Clube, Touring Club, Automóvel Clube.

Outras têm objetivos associativos, sem esquecer um fundo cultural e cívico, como o Rotary Club.

Seguem-se as religiosas que nem sempre têm por objetivo específico a prática litúrgica ou confessional, mas que são marcadas por uma orientação filosófica dominante que lhes dão um sentido próprio e específico. Elas têm por vêzes fins culturais ou sociais como o centro D. Vital, a Associação Cristã de Moços, ainda a Associação de Pais de Família, a Ação Social Arquidiocesana.

Outras vêzes, entretanto, são nitidamente religiosas como a Ação Católica.

As recreativas, e essencialmente desportivas são representadas pelas inúmeras associações que se destinam à prática dos desportos. Embora sejam, por vêzes, importantes pelo número de sócios e pela popularidade de alguns dos seus líderes, entretanto raramente atuam como grupo de pressão. A influência que exercem na reivindicação de interêsses próprios e do seu grupo decorre de fatôres comuns a muitas associações.

Finalmente as educacionais e culturais — as academias, de letras, de ciências, as Associações, como a A.B.E., mesmo as Universidades, não constituem geralmente grupos de pressão porque não se dedicam especificamente a defender interêsses próprios nem de grupos sociais, mas tomam posição na defesa de interêsses gerais, da ciência, do ensino etc.

São êsses os principais grupos classificados como exercendo influência eventual ou efetiva sôbre a vida politica e administrativa.

Em outra oportunidade será feito um estudo sôbre os principais grupos existentes e a ação que exercem, influindo na solução dos diversos problemas, em função de interêsses próprios.

Vamos procurar agora dar algumas características próprias dêsses grupos.

As dificuldades maiores nesse terreno são:

a) a identificação dos grupos de pressão;
b) a organização interna dêsses grupos;
c) a ação dêsses grupos sôbre a opinião politica;
d) a influência dêsses grupos nas eleições;
e) a influência sôbre os podêres legislativo, executivo e judiciário;
f) a ação dos grupos de pressão sôbre a burocracia e os órgãos da administração.

Examinaremos suscintamente cada um dêsses pontos.

Identificação dos Grupos de Pressão

A primeira dificuldade consiste em conceituar o grupo de pressão. É idéia generalizada de que o grupo que representa um interêsse, legítimo e louvável não se caracteriza como grupo de pressão — sendo legítimo o interêsse não haveria como definir a organização como tal.

Mas essa conceituação não é aceita pacificamente; prefere-se geralmente considerar a eficácia da atuação do grupo, a capacidade de ação e de penetração de sua atividade sôbre os órgãos do poder. Melhor caracteriza o chamado grupo de pressão.

Desta forma ter-se-ia de considerar os grupos de pressão como elemento de um sistema, de funcionamento normal e necessário para a vida política e administrativa do país.

Instituições médicas, educativas, de proteção à família, religiosas e mesmo profissionais, teriam um papel legítimo no mecanismo da vida pública.

Os grupos de pressão não sofreriam mais a condenação mas seriam reconhecidos e legitimados pela eficácia de sua atividade no mecanismo social.

Condenável seria a atuação ilegítima quanto aos fins ou quanto aos métodos e práticas adotadas.

Tudo depende, entretanto, em se aceitar ou não a interferência de grupos na atividade política, que tenham por objetivo não o bem comum, mas o interêsse particular.

Seria o mesmo que admitir-se entre os membros do Parlamento atitudes outras que não aquelas dirigidas no sentido do bem comum.

Os membros das Câmaras não representam interêsses senão de grupos eleitorais.

A teoria defendida por Rousseau de que não podem existir sociedades ou grupos parciais no Estado, está desmentida pelos fatos, porque cada vez mais se avoluma a influência dos grupos e mais numerosos êles se tornam. Os interêsses particulares dêsses grupos se completam, entretanto, freqüentemente como interêsse geral, que nada mais seria senão a dos interêsses particulares.

Organização Interna dos Grupos

Nada mais variável do que os tipos e organizações dêsses grupos. O professor Lavaux, de Grênoble, ao analisar a organização e a estrutura dêsses grupos mostra a precariedade dos seus elementos e indica os seguintes caracteres essenciais para a sua definição:

1. O poder financeiro, como meio de ação indireta e imediata que permite imprimir publicações, difundi-las, atrair a imprensa, organizar escritórios etc. Devem-se interessar também as fontes e origens dêsses recursos financeiros, pois raramente essas organizações podem desenvolver a sua ação pela simples contribuição dos sócios.

2. O número de aderentes e a disciplina da organização são fatôres importantes para a eficácia da ação política. Depende muito também dos meios de ação e da combatividade dos chefes.

3. A existência no grupo de um forte contingente de *pequenos* e de *puros*. A existência dêsses tipos de homens, nos grupos, os tornam insuspeitos e conferem um tom de gravidade e moralidade aos que apoiam as suas reivindicações.

4. A estrutura vertical e a integração no grupo de associações vizinhas favorecem a expansão de suas reivindicações.

5. A existência ou não de interêsses concorrentes rivais ou opostos.

Ação dos Grupos Sôbre a Opinião Pública

É evidente que a ação direta dos grupos de pressão sôbre as entidades responsáveis pela decisão não impede o preparo da opinião pública, no sentido de criar um ambiente favorável às pretensões do grupo.

Os métodos usados são os conhecidos de propaganda, envolvendo os elementos mais capazes de influenciar a opinião. Jornais, revistas, conferências, todos os meios de divulgação e os métodos mais aperfeiçoados destinados a preparar as massas são atualizados. Não seria difícil identificar algumas revistas criadas com êsse objetivo. São citadas no estrangeiro, notadamente a *Fortune* nos Estados Unidos e a *Entreprise* na França.

A Influência dos Grupos de Pressão nas Eleições

Não resta a menor dúvida de que certos grupos auxiliam financeiramente as eleições. Êsse auxílio corresponde a um interêsse geral, por um interêsse específico. Nos regimes presidenciais essa constituição é freqüente nos cargos eletivos de chefia. Não é fácil, entretanto, provar a participação financeira dos grupos, embora seja possível encontrar os seus vestígios. Não sòmente pela subvenção financeira, também pela ação na imprensa, no rádio, na televisão os grupos de pressão se manifestam mais ou menos ostensivamente.

Certos jornais, em tôda a parte do mundo, representam grupos econômicos e financeiros, interêsses profissionais ou religiosos e a propaganda eleitoral se traduz na ação ostensiva dos jornais e das emissoras, principalmente de rádio. Certos jornais se identificam perfeitamente pelos grupos econômicos e de interêsses vários que representam.

A ação da Igreja e das Associações femininas também pode ser citada como tipo de pressão embora representando interêsse legítimo porque não favorece determinado grupo, como grupo, mas como expressão de um interêsse coletivo. Quase tôdas as organizações exercem com maior ou menor intensidade ação política, nem que seja eventualmente.

A Influência dos Grupos de Pressão Sôbre o Poder Legislativo

A ação dos grupos de pressão se manifesta nos trabalhos legislativos em suas diversas fases — desde a apresentação dos projetos, freqüentemente elaborados por pessoas estranhas ao Parlamento, passando pelo trabalho das Comissões, menos numerosas do que o plenário e, por isso, mais fàcilmente suscetíveis de compor uma maioria que exprima o pensamento e o interêsse de um grupo.

Finalmente, na fase de votação, por uma pressão mais ou menos direta, que se pode exercer coletivamente sôbre todo o plenário ou por intermédio de influências pessoais.

As decisões majoritárias representam muitas vêzes, maiorias ocasionais considerando-se o número dos presentes.

Caso recente na apreciação do veto dos contadores é um exemplo.

A ação sôbre as Câmaras, pode ser direta pela ação de presença de interessados os quais influem outras vêzes na solução ou através de uma propaganda de imprensa hábil e eficazmente conduzida. Às vêzes os interessados são membros do Parlamento e nem sempre se podem despir de interêsses individuais na apreciação do interêsse público.

Dado o número de representantes nas Câmaras, o instituto de suspeição na apreciação de projetos que interessam a certos membros não os afasta do plenário.

Raramente a pressão se exerce sôbre os partidos políticos ou organizações partidárias, dado o sistema de contrôle sôbre a direção partidária. Os próprios membros dos partidos fiscalizam a orientação partidária, o que torna difícil o compromisso com problemas outros que não aquêles que interessam diretamente ao partido.

A Influência dos Grupos de Pressão Sôbre o Executivo

Procura-se exercer a influência sôbre o poder executivo pelas formas mais variadas e com os mais diferentes objetivos. Não é sòmente em relação à política geral, à política econômica, à política internacional, educacional, mas a todos os setores da vida política e finalmente por manifestações políticas e ostensivas para forçar determinada orientação. partidos mas de todos os grupos que enumeramos como de pressão.

Os meios usados também são variáveis — ação pessoal, associações, grupos que atuam ostensivamente ou por influências que envolvam o govêrno e os seus ministros, e finalmente por manifestações políticas e ostensivas para forçar determinada orientação.

Essa pressão tem, muitas vêzes, a sua origem na própria eleição através de compromissos pessoais assumidos, não só com os partidos mas também com os representantes de interêsses privados, isto é, de grupos interessados.

O Poder Executivo, isto é, o Presidente e os Ministros no regime presidencial, é influenciado não só pelos partidos políticos, cujo apoio no Parlamento é necessário à realização do programa do Govêrno, mas por inúmeras pessoas dos tipos mais variados que, muitas vêzes, é difícil mesmo identificar ou definir.

Dada a natureza individual dêsses órgãos e da investidura a ação é mais direta, e os seus titulares estão menos protegidos contra a ação insistente e, quiçá, impertinente dêsses grupos.

A Influência dos Grupos de Pressão Sôbre os Órgãos Burocráticos e a Administração

Múltiplos são os interêsses econômicos ligados à administração e, por isso mesmo, as organizações burocráticas sofrem impacto dos grupos mais interessados. Dentro da atual

estrutura administrativa, multiplicam-se também as comissões técnicas, os conselhos, as entidades autárquicas, de que participam elementos estranhos aos quadros estáveis da administração.

Os grupos interessados procuram naturalmente penetrar nesses setores da administração, notadamente naqueles em que podem ter influência decisória. Poderíamos exemplificar: Conselho de Petróleo, de Contribuintes etc.

O professor LAVAUX tratando do problema tal como se apresenta na França faz as seguintes observações.

"Antes de tudo, é preciso considerar o perigo, perigo grave, da proliferação dêsses comitês e conselhos técnicos que cada vez mais dividem (quando não suprimem) o poder da administração. Êsses organismos diluem a função do poder do Estado, na medida em que imprimem o espírito particularista e profissional à atividade que exercem no setor da administração.

Dirão que sua colaboração é indispensável porque supre a falta de experiência dos funcionários. O argumento não nos parece procedente, apenas sugere algumas elucidações perante a formação e preparo, por vêzes, demasiadamente teóricos dos funcionários".

Entre nós, a prática de utilizar técnicos alheios aos serviços públicos na organização de comissões tem tomado, por vêzes, proporções exageradas, notadamente em conselhos que envolvem julgamento e decisões sôbre matéria diretamente ligada a interêsses comerciais ou industriais.

Quanto muito, êsses elementos estranhos à administração deveriam ter uma função consultiva e não decisória, porque esta deve ser atribuição equidistante dos interêsses em jôgo — neutros na controvérsia e na solução.

A Ação dos Grupos de Pressão Sôbre o Judiciário

Nem o Judiciário fica imune à pressão de interêsse, seja política, econômica ou de classes. Sendo o trabalho individual, essa pressão se exerce diretamente sôbre o juiz através de interferências as mais variadas, de amigos, familiares, negociações ou grupos interessados.

Sôbre instâncias coletivas de julgamento, a ação nem sempre é eficaz, dada a formação pessoal e profissional dos que integram os tribunais e do sistema de garantias que cobrem os seus membros.

Pelo menos a divergência freqüentemente se verifica.

Considerações Finais

São essas, em resumo, as observações que podem ser feitas em tôrno dêsse problema, observações muito ligeiras e resumidas, orientação geral para um estudo mais profundo e de pesquisas sôbre o assunto.

Bibliografia

Apresentamos também uma bibliografia dos principais autores que trataram da matéria.

ALEMANHA

Abendroth, Wolfgang, Die Deustschen Gewerkschaften, *Kleine Schriften zur politischen Bildung* n.º 5/6, Heidelberg, 1954.

Breitling, Rupert, *Die Verbande in der Bundesrepublik*, Meisenheim a.G., 1955.

Breitling, Rupert, Gesellschaftsstruktur und Organisations wirklichkeit der Verbande, *in: Die Neue Gesellschaft*, II, 3, May/Jun, 1955.

Breitling, Rupert, *Die Verbande in der Bundesrepublik. Ihre Arten und ihre politische Wirkngsweinen, Meisenheim am Glan*, Hain, 1955.

Einsemann, Gottfried, Parlament, Parteien und Verbande, *in: Koiner Zeitschrift fur Soziologie und Sozial-psychologie*, 1953.

Eschenburg, Theodor, *Herrschaft der Verbande?* Stuttgart, 1955.

Eschenburg, Theodor, *Staat und Gesellschaft in Deutschland*, Stuttgart, 1956.

Gewerkschaften im Staat. Drittes Europaisches in der Engelsburg Reckkinghausen. Hrssgg. im Auftrage des Deutschen Gewerkschaftsbundes von Wolfgand Hirsch-Weber. (Dusseldorf, 1955).

Heidenheimer, Arnold J., German Party Finance: The CDU, *in: APSR*, Vol. II, n.º 2, June, 1927.

Kaiser, Joseph H., *Die Representation organisierter Interessen*, Berlin, 1956.

Krüger, Herbert, Die Stellung der Interessenverbande in der Verfassungswirklichkeit, *in: Neue Juristische Wochenschrift*, IX/34, August, 1956.

Fritzkoleit, Kurt, *Die Neuen Herren. Die Machtigen in Staat und Wirtschaft*, Wien-Munchen-Basel, 1955.

Schriften des Institut fur politische Wissenschaft Berlin. Vol. 6.

Parteien in der Bundesrepublik. Etudien zuh Entwicklung der deutschen Partein bis zur Bundestagswahl 1953. Mit Beitragen vom Max Gustav Lange, Gerhard Schulz, Klaus Schutz, Arnold Bauer, Rudolf Holzgraber, Martin Virchow.

Mit einer Einleitung von Sigmund Neumann, Stuttgart und Dusseldorf, 1955.

Schriften des Instituts fur politische Wissenschaft Berlin, Vol. 7: Wolfgang Hirsch-Weber, Klaus Achutz et al., Wahle und Gewahite, Eine Untersuchung der Bundestagswahlen, 1953, Stuttgart und Dusseldorf, 1957.

Schulz, Gerhard, Die Organisationsstruktur der CDU, *in: Zeitschrift fur Politik*, III/2, 1956.

Sternberger, Dolf, Rundtafel gesprach über Der Staat der Gegenwart und die wirtschaftlichen und ausserwirtschaftlichen Interessengruppen. *Einleitungsreferat von Dolf Sternberger und Diskussionen, Kolner Zeitschrift fur Soziologie* S(2-3) 52-53 pp. 204-219.

Weber, Wener, *Spannungen und Krafte im westdeutschem Verfassungssystem*, Sttugart, 1951.

ESTADOS UNIDOS

Beer, Samuel, Pressure Groups and Parties in Britain, *ASPR* (march, 1956).

Brown, Bernard E., Pressure Politics in France, *Journal of Politics*, Nov, 1956.

Almond, Gabriel A., *A comparative Study of Interest Groups and the Political Process* (Report on the Planning Session, Stanford, April, 5-10, 1957).

Bentley, Arthur F, *The Process of Government*.

Herring, E. P., *Group Representation Before Congress*.

Kirnhauser, Arthur, et al, *When Labour Votes*.

Truman, David B., *The Governamental Process*.

Riesman, David, Who has the Poffier? *in: Class, Status, and Power* (R. Bendix and S. M. Lipset, eds.).

Latham, Earl, *The Groups of Politics*.

Schattschneider, E. E., *Politics, Pressures, and the Tariff*.

LASSWELL, Harold D., e KAPLAN, Abraham, *Power and Society.*

BAILEY, Atephen K., *Congress Makes a Law.*

BERELSON, Bernard, *Democratic Theory and Public Opinion.*

SCHUBERT JR., Glendon A., The Public Interestin Administrative Decision-Makling, *APSR* (June, 1957).

HERRING, E. P., *The Politics or Democracy*, p. 107; ver também *Hause Select Committee on Lobbyng Acticies'* 81, st. Congress, Second Session Buchanan Committee) Interim Report.

KRIESBERG, Martin, Cross-Pressures and Attitudes, *The Public Opinion Quartely* (Spring, 1949).

KELLY, Stanley, *Professional Public Relations and Political Power.*

DAHL, Robert A. e LINDBLOM, Charles E., *Politics, Economics and Welfare*, Part IV.

ZELLER, Belle, *Pressure Politics in New York.*

HERRING, *Group Representation Before Congress.*

GARCEAU, *The Political Life of the American Medical Association.*

BROGAN, *Politics in America.*

BENDIX, Reinhard, Bureaucracy and Power Relations, *in: Reader in Bureaucracy* (Robert K. Merton, et al. eds.).

HUTINGTON, Samuel P., The Marasmus of the ICC: The Commission, the Railroads, and the Public Interest, *Yale Law Journal* (April, 1952).

NEUMANN, Sigmund, (ed) *Modern Political Parties.*

BEER, Samuel H., Pressure groups and Parties in Britain, *American Political Science Review*, march, 1956.

BEER, Samuel H., The future or British Politics, *Political Quartely*, Jan-march, 1955.

WILSON, H. H., Techniques of Pressure Antinationalization propaganda Britain, *Public Opinion Quartely*, 1951.

MILLETT, John H., British Interest-Group tactics, *Political Science Quartely*, march, 1957.

POTIER, A., British pressure groups, Parliamentary Affairs, autumn, 1956.

FRANÇA

DIVERSOS AUTORES, *Pouvoir politique et pouvoir économique, Esprit*, Juin, 1953.

DUVERGER, M., *Droit constutionnel et insitutions politiques*, Paris, 1955.

MEYNAUD, J., L'intervention des groupes d'intérêt dans la politique économique, *Revue Économique et Sociale.*

Contribution à l'analyse des groupes d'intérêt dans le vie politique française, *Revue de l'Institut de Sociologie* (Solvay), 1956.

Essai d'analyse de l'nfluence des groupes d'intérêt, *Revue Économique.*

LAVAU, G. E., Note sur un *pressure group* français: la Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises, *Revue Française de Science Politique*, avril-juin, 1955.

REMOND, R., Les anciens combattants et la politique, *Revue Française de Science Politique*, avril-juin, 1955.

ROYER, Jean Michel, Quelques groupes de pression vus à travers la presse, *Les élections du 2 janvier, 1956*, p. 142-164.

LESIRE-OGREL, Hubert, *Les organisations syndicales ouvrières au Conseil Économique.*

TIANO, A., ROCARD, M. e LESIRE-OGREL, H., *Expériences françaises d'action et ouvrières*, Paris, 1956.

WILLIAMS, Phillip — *Politics in postwar France*, Londres, 1954.

EHRMANN, H., The French trade association and the signification of the Schuman Plan, *World Politics*, Juillet, 1954, p. 453-431.

Organized Business in France-Princeton 1957.

INGLATERRA

Ver especialmente P.E.P.: *British Trade Unionism*, Allen & Unwin 1955.

ROBERTS, B. C., *Trade Union Government & Administration in Great Britain* (bell. 1956).

BAILEY, J., *The Co-operative Movement*, Hutchinson, 1956.

TROPP, A., *The Teachers*, Heinemann, 1957.

ECKSTEIN, H., The Politics of the British Medical Association, *Political Quarterly*, Oct.-Dec., 1955.

LEWIS, R. e MAUDE, A., *Professional People*, Phoenix, 1952.

WOOTON, Graham, *The Official History of the British Legion*, MacDonald & Evans, 1956.

MILLET, J. H., British interest-Group tactics, *Political Science Quarterly*, March, 1957.

MACKENZIE, W. J. M., Pressure Groups in British Government, *Tritisch Journal or Sociology*, June, 1955 p. 133-148.

Pressure Groups: the conceptual framework, *Political Studies*, Octobre, 1955, p. 247-255.

FINER, S. E., University of Manchester.

The Federation of British Industries, *Political Studies*, February, 1956, p. 61-84.

The Political Power of private capital, *Sociological Review*, December, 1955, p. 279-294; July 1956, p. 5-30.

University College of North Staffordshire.

SUÉCIA

HECKSCHER, G., Group organisation in Sweden, *Public Opinion Quarterly*, autumn, 1939, vol. 3 n.º 4.

HECKSCHER, G. e ROBINS J. J., The constitutional theory of autonomous groups, *Journal of Politics*, 1941.

HECKSCHER, G., *Pluralist democracy — The Swedish experience*, Social Research, 1948, p. 417-461.

HECKSCHER, G., *Démocratie efficace. L'expérience politique et sociales des pays Scandinaves*.

DUNKWART, A. Rustow, *Politics of Compromise*.

BOLIN, B., *Organizationerna ech risk dagen* (*Groupements d'intérêts et parlement*) Triden, Janvier, 1954, p. 9-33.

ARQUIVOS BRASILEIROS DE PSICOLOGIA APLICADA (A. B. P. A.)

Diretor; *M. B. Lourenço Filho*
Redator-Chefe: *Wedher Modenezi Wanderley*
Secretário: *Athayde Ribeiro da Silva*
Corpo Redatorial: *Aroldo Rodrigues, Elso Arruda, Francisco Campos, Franco Seminério, Isabel Adrados, Monique Augras, Leonilda D'Annibale Braga, Maria Helena Novaes e Ruth Scheffer.*

Publicação trimestral do Instituto de Seleção e Orientação Profissional (ISOP) da Fundação Getúlio Vargas, iniciada em setembro de 1949 e, na qual o leitor encontrará artigos e comentários atuais sôbre temas psicológicos, além de seleta informação bibliográfica.

CONJUNTURA ECONÔMICA (C. E. P. e C. E. I.)

Conselho Editoral: *José Garrido Tôrres* (presidente), *Dênio Nogueira e Mário Henrique Simonsen* (membros).
Secretário-executivo: *Sebastião Marcos Vital.*
Secretário-administrativo: *Newton Luiz do Rêgo.*
Corpo Redatorial: *Edison Cezar de Carvalho, Augusto Cesar Cardoso, Ernst Muhr, Geoffrey A. Langlands, Hélio M. Escobar, Herbert Friedmann, Jayr Dezolt, John O. Schroy, Jorge Kingston, Lúcia Marinho Pirajá, Mário Henrique Simonsen, Orlando de Souza, Oswaldo R. Franco, Pedro Paulo Barbosa da Costa, Tupy C. Pôrto, Arthur Pereira, Ivan C. Duarte, Plinio Sales Santos, Alberto Sozim Furuguem e Carlos Everaldo Álvares Coimbra.*

Publicada mensalmente a partir de novembro de 1947, pelo Instituto Brasileiro de Economia da F. G. V., circula em duas edições, portuguêsa e inglêsa, apresentando análise da situação e dos problemas econômicos e financeiros nacionais e estrangeiros, além dos índices econômico-financeiros do País.

CURRICULUM (CUR.)

Diretora: *Irene Estevão de Oliveira*
Redator-Chefe: *Amaury Pereira Muniz*
Secretário: *Jayder Teixeira*
Redatores: *Adolfo Riedel Ratisbona, Antônio Savino Filho, Jorge José Abib, Maria Zely de Souza Muniz, Paulo Pereira Muniz, Salomão Santana Daniel e Mário Castillo.*

Publicação trimestral, iniciada em 1962, sob a responsabilidade do Colégio Nova Friburgo; dedica-se a questões relativas ao ensino médio, incluindo em suas páginas trabalhos sôbre didática, auxílios audiovisuais, práticas educativas e demais assuntos que se relacionem com o problema da educação.

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS (R. A. E.)

Diretor: *Orlando Figueiredo*

Redator-Chefe: *Esdras Borges Costa*

Secretária: *Nilza Manso do Prado*

Corpo Redatorial: *Heinrich Rattner, Ivan Pinto Dias, Kurt E. Weil, Laerte Leite Cordeiro, Luiz Carlos Bresser Pereira, Luiz Felippe Valle da Silva, Mauro Brandão Lopes, Milton Huppert Monte Carmello, Pólia Lerner Hamburger e Ruy Vianna Braga.*

Publicada trimestralmente, a partir de maio de 1961, sob a responsabilidade do Centro de Pesquisas e Publicações da Escola de Administração de Emprêsas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, destina-se a:

a — Fornecer elementos e critérios mais atualizados da moderna administração de emprêsas.

b — Focalizar ângulos de interpretação dos fatos e problemas.

c — Abrir novas perspectivas para uma atuação mais produtiva e relevante.

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (R. A. P.)

Diretor: *Diogo Lordello de Melo*

Redatora: *Mara Biasi Ferrari Pinto*

Conselho de Direção: *Eutacílio da Silva Leal, Isaac Kerstenetzky, Fernando Bessa de Almeida, Kleber Tatinge do Nascimento e Antônio Lúcio Furtado.*

Publicação iniciada em 1967, reflete o alto nível atingido pela pesquisa e o ensino da Administração Pública no Brasil. Revista semestral do Centro de Pesquisas Administrativas da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) conta, em seu corpo de colaboradores efetivos, com os mais respeitados especialistas brasileiros.

REVISTA BRASILEIRA DE ECONOMIA (R. B. E.)

Diretor: *Isaac Kerstenetzky*

Redator-Chefe: *José Maria Gouveia Vieira*

Principais Colaboradores: *Jorge Kingston, Octávio Gouvêa de Bulhões, Eugênio Gudin, Mário Henrique Simonsen, Ruy Miller Paiva e Julian Magalhães Chacel.*

Publicada trimestralmente a partir de setembro de 1947, sob a orientação do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) da F. G. V., divulga trabalhos de economia teórica e aplicada de economistas brasileiros e estrangeiros. Além de um número inteiramente dedicado, todos os anos, às contas nacionais do Brasil, a revista tem reproduzido conferências de professôres visitantes, algumas das quais são hoje famosas na literatura econômica.

REVISTA DE CIÊNCIA POLÍTICA (R. C. P.)

Diretor: *Themistocles Brandão Cavalcanti*

Secretário: *Armando de Oliveira Marinho*

Conselho Diretor: *Alfredo Lamy Filho, Flávio Novelli, Barbosa Lima Sobrinho, Bilac Pinto, Caio Tácito, Carlos Medeiros Silva, Hermes Lima, Oswaldo Trigueiro, Seabra Fagundes e Victor Nunes Leal.*

Publicada a partir do primeiro semestre de 1958, como órgão do Instituto de Direito Público e Ciência Política. Inicialmente denominada *Revista de Direito Público e Ciência Política*, teve seu título modificado para *Revista de Ciência Política*, em 1967, por decisão do Conselho do IDPCP. Publica trimestralmente artigos doutrinários, bibliografia e informes em geral, de preferência problemas de sociologia política, análise das instituições do Estado e da maneira como se comportam.

REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO (R. D. A.)

Diretor: *Carlos Medeiros Silva*

Redatores: *A. Gonçalves de Oliveira, Victor Nunes Leal e Caio Tácito.*

Redatores-Secretários: *Alfredo de Almeida Paiva e L. C. Miranda Lima.*

Publicada a partir de março de 1946, de início sob a responsabilidade do DASP constituindo a 2.ª seção da *Revista do Serviço Público*. A partir de julho de 1946 passou à responsabilidade da Fundação Getúlio Vargas que a publica trimestralmente. Destina-se a todos quantos, no serviço público ou fora dêle, se dedicam ao estudo e à aplicação do Direito.

Índices: Periòdicamente, de 30 em 30 números, a revista edita o *Índice Remissivo* de suas edições. Êsse índice, de rara utilidade prática, contém, além de completa indicação das matérias e autores, revisão integral da legislação do período e resumo da jurisprudência publicada, constituindo-se, assim, em roteiro seguro para pesquisas e consultas.

À venda nas principais livrarias do País ou pelo Reembôlso Postal:

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS — Serviço de Publicações

PRAIA DE BOTAFOGO, 188 — CAIXA POSTAL — 29 — ZC-02

RIO DE JANEIRO — GB

ORGANIZAÇÃO EDUCACIONAL, CIENTÍFICA E CULTURAL DAS NAÇÕES UNIDAS — UNESCO

A UNESCO foi criada dentro da estrutura das Nações Unidas com a finalidade de promover a colaboração entre as nações através da educação, da ciência e da cultura, respeitando os direitos universais da justiça, das regras do direito e as liberdades fundamentais da pessoa humana, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

Entre suas atividades, destaca-se a publicação de trabalhos culturais e científicos sôbre: educação, documentação, cultura, ciências sociais, exatas e naturais.

Periódicos

Impact, trimestral, publicado em francês e inglês.

International Marine Science, trimestral, em inglês.

International Social Science, trimestral, em francês e inglês.

Museum, trimestral, em francês e inglês.

Unesco Bulletin for Libraries, bimestral, em inglês, francês e espanhol.

Unesco Chronicle, mensal, em inglês, francês e espanhol.

El Correo, mensal, em inglês, francês, espanhol, alemão, russo, árabe, japonês, italiano, himdi e tâmul.

Os periódicos e demais publicações da UNESCO são distribuídos no Brasil pela Fundação Getúlio Vargas. Consulte preços pedindo os catálogos correspondentes à

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

Serviço de Publicações

Praia de Botafogo, 188 — Caixa Postal — 29 — ZC-02

Rio de Janeiro — GB

ADQUIRA AS EDIÇÕES DA
FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
EM QUALQUER DAS SUAS LIVRARIAS

— Praia de Botafogo, 186 — tel. 226-9713
— Av. Graça Aranha, 26 — lojas C e H — tel. 222-4142
Rio de Janeiro — GB
— Super Quadra 104 — Bloco A — loja 11 — tel. 2-4689
Brasília — DF.
— Av. Nove de Julho, 2029 — C.P. 5534 — tel. 35-6131
São Paulo — SP.

EM UM DE SEUS AGENTES

Belém — PA
Livraria Martins — Av. Campos Sales, 171
Fortaleza — CE
Ciência e Cultura Ltda. — Rua Edgar Borges, 89
Sr. Aníbal Bonavides
Natal — RN
Livraria Universitária — Av. Rio Branco, 590
Sr. Walter Duarte Pereira
Recife — PE
Almir Viggiano Antunes
Ed. Seguradora — 4.º andar — s/402
Curitiba — PR
Livraria Ghignone — Rua Quinze de Novembro 423/426
Pôrto Alegre — RS
Organização Sulina de Representações Ltda. — Av. Borges de Medeiros 1030/1036 — tel. 9-1087
Pelotas — RS
Livraria Princesa do Sul — Irmãos R. Duarte e Cia. Ltda.
Rua Sete de Setembro, 299
Belo Horizonte — MG
Agência Van Domme — Rua Goitacases, 103 — s/1310
Lisboa — Portugal
Eduardo R. Ferreira — Rua dos Soeiros (A Luz) 335 — tel. 70-0675 — CLB — Centro do Livro Brasileiro — Rua Rodrigues Sampaio 30-B

OU PELO REEMBÔLSO POSTAL

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
Serviço de Publicações
Praia de Botafogo, 188 — Caixa Postal 29 — ZC-02 tel. 246-4010
Rio de Janeiro — GB

OUTRAS PUBLICAÇÕES DE DIREITO E CIÊNCIA POLÍTICA

A INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO
Alberto Venâncio Filho

DIREITO DO TRABALHO
Délio Maranhão

O ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO
Ana Maria Brasileiro

ESTUDOS SÔBRE A CONSTITUIÇÃO DE 1967
Themistocles B. Cavalcanti

PRÁTICA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO
Armando Pereira

DO INQUÉRITO PARLAMENTAR
Nelson de Souza Sampaio

DIREITOS E VANTAGENS DOS FUNCIONÁRIOS
Armando Pereira

DIREITO E PROCESSO DISCIPLINAR
Themistocles B. Cavalcanti

COMO PARTICIPAR DE ASSEMBLÉIAS
Miguel de Ulhoa Cintra

CINCO ESTUDOS
Themistocles B. Cavalcanti, Carlos Medeiros Silva e Victor Nunes Leal

À venda nas principais livrarias ou pelo reembôlso postal.

Pedidos à

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

Serviço de Publicações
Praia de Botafogo, 188 - CP 29 - ZC-02
Rio de Janeiro — GB.